

Onderzoek opgave arbeidsmigratie in de provincie Zuid-Holland



provincie
Zuid-Holland

In opdracht van Provincie Zuid-Holland
17-06-2025
Versie 1.1

Defacto
urbanism

Birch

Inhoud

- **Introductie en begrippenkader** [p. 3](#)
- **Uitgangssituatie** [p. 10](#)
 - Demografie
 - Arbeidsmarkt
 - Arbeidsmigratie
 - Ruimte
- **Toekomstscenario's** [p. 40](#)
- **Interventiemogelijkheden** [p. 53](#)
- **Mogelijke rol van de Provincie** [p. 76](#)
- **Conclusie** [p. 89](#)
- **Bijlagen** [p. 93](#)

Introductie en begrippenkader

Arbeidsmigratie draagt bij aan onze economie, maar stuit op maatschappelijke grenzen

Arbeidsmigratie speelt een essentiële rol voor de economie van Zuid-Holland. Het gaat zowel om praktisch opgeleide arbeidsmigranten die (tijdelijke) tekorten op de arbeidsmarkt opvullen als om kennismigranten voor bedrijven en kennisinstellingen in de provincie. Arbeidsmigranten in Zuid-Holland zijn vooral actief in de sectoren Transport & Logistiek, Land- en tuinbouw en de Voedingsindustrie. Sectoren die, met de aanwezigheid van de Rotterdamse haven en Greenports, in de provincie een prominente rol hebben. Kennismigranten zijn vaak actief in de Zakelijke dienstverlening, Onderwijs en ICT en dragen bij aan innovatie en de productiviteit van de Zuid-Hollandse economie.

De demografische ontwikkeling van Nederland leidt ertoe dat er een structureel gat is tussen het aantal arbeidsplaatsen bij Nederlandse werkgevers en het aanbod op de arbeidsmarkt. Er is meer werk te doen dan dat er mensen zijn. De Nederlandse economie kampt de laatste decennia en zeker ook de laatste jaren met een afzwakkende arbeidsproductiviteitsgroei. Hierdoor blijft de vraag naar arbeids- en kennismigranten hoog, die dit gat deels opvullen.

Hoewel arbeidsmigratie gunstig is voor werkgevers en bijdraagt aan de economie, brengt het ook maatschappelijke vraagstukken met zich mee; de inzet van arbeidsmigranten vraagt om voldoende en goede woningen om deze mensen te kunnen onderbrengen. Niet alle werkgevers regelen passende huisvesting waardoor arbeidsmigranten soms in slechte panden wonen. Deze groep migranten is veelal afhankelijk van haar werkgever en loopt een vergroot risico om uitgebuit te worden door een gebrek aan kennis over Nederlandse wet- en regelgeving, gebrekkige beheersing van de Nederlandse taal en een beperkt sociaal netwerk. Bovendien worden niet alle arbeidsmigranten geregistreerd wat zicht op de situatie en omstandigheden verder belemmert.

Het private verdienmodel van arbeidsmigratie – gekenmerkt door private baten en publieke lasten – stuit daarmee op maatschappelijke grenzen. De Provincie streeft naar brede welvaart voor alle inwoners van Zuid-Holland, oftewel een fatsoenlijke kwaliteit van leven, werken en wonen voor iedereen in de provincie. Voor effectief en efficiënt beleid om dit te bewerkstelligen is het van belang dat de Provincie weet wat binnen haar invloedsfeer ligt en haar beleid kan afstemmen op wat er op andere beleidsniveaus plaatsvindt in het kader van arbeidsmigratie.

Introductie

Bouwstenen voor provinciale bijdrage aan de opgave arbeidsmigratie

De Provincie Zuid-Holland heeft behoefte aan inzicht in de opgave rondom arbeidsmigratie om passend economisch beleid en beleid voor de opvang van arbeidsmigranten op te stellen. De vele gegevens, debatten en discussies over het thema bieden een overvloed aan informatie, maar weinig structuur om de opgave van arbeidsmigratie en de beleidsruimte die Zuid-Holland daarin heeft vorm te geven. Daarom is dit onderzoek gestart. Daarbij wordt het vraagstuk opgesplitst in twee samenhangende onderdelen:

- Kan en/of moet de Provincie een actieve rol spelen in het sturen van arbeidsmigratie, in samenhang met economische doelen, sectorale behoeften en bijbehorende uitdagingen?
- Zuid-Holland wil een aantrekkelijke provincie zijn om te wonen en te werken. Tegelijkertijd roept het huidige verdienmodel rond arbeidsmigratie – waarbij private baten en publieke lasten vaak uit balans zijn – maatschappelijke weerstand op.

De centrale onderzoeksvraag luidt:

“Wat is de opgave rond arbeidsmigratie in Zuid-Holland, en welke toegevoegde waarde en handelingsperspectieven heeft de Provincie in dit vraagstuk?”

Daarbij passen de volgende deelvragen:

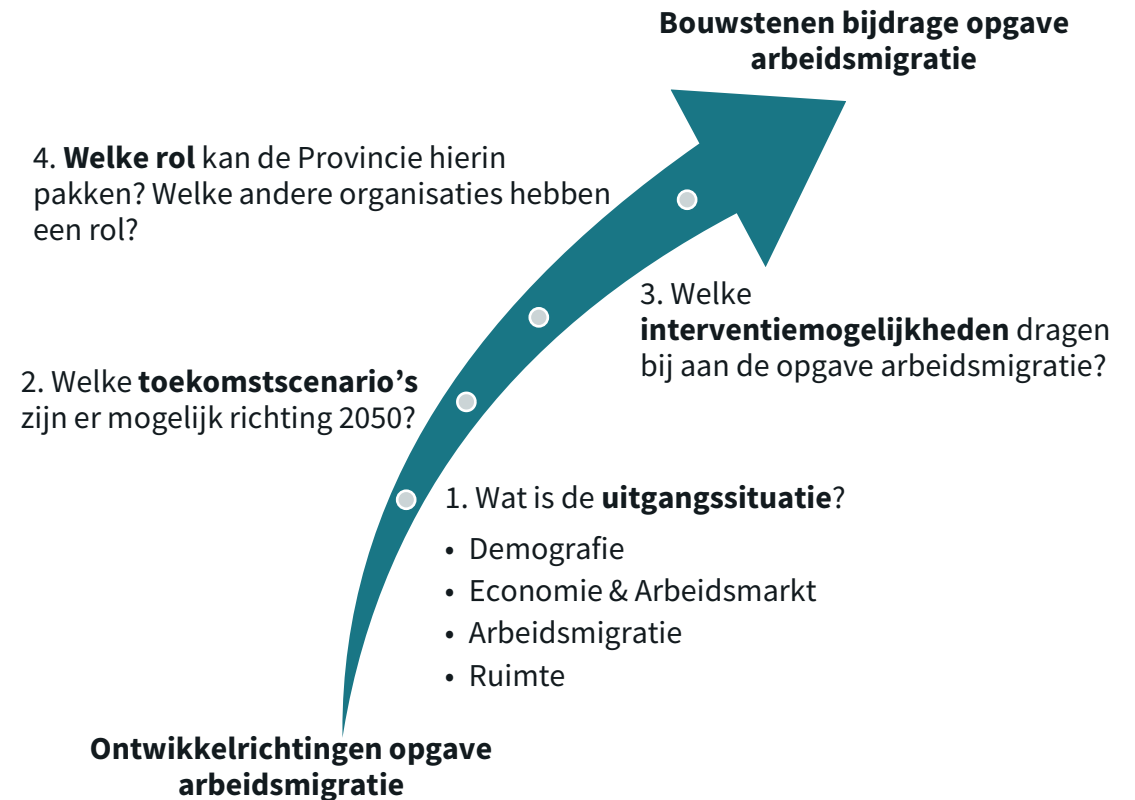
1. Hoe zien de arbeidsmigratiecijfers in Zuid-Holland eruit, inclusief inschattingen van niet-geregistreerde arbeidsmigranten, en hoe zijn deze verdeeld over verschillende sectoren? Welke sectoren in Zuid-Holland maken gebruik van arbeidsmigratie, hoe ontwikkelt de behoefte aan arbeidsmigranten en welke sectoren kunnen in de toekomst mogelijk meer afhankelijk worden van arbeidsmigratie?
2. Hoe verhoudt de provinciale beleidsruimte zich tot de gemeentelijke, nationale en Europese kaders, zoals de EU-wetgeving op vrij verkeer van personen en het Nederlandse regeerakkoord?
3. Hoe gaan andere provincies om met arbeidsmigratie, en welke lessen kunnen daaruit worden getrokken voor Zuid-Holland?
4. Wat zijn de mogelijkheden voor de Provincie Zuid-Holland om bij te dragen aan de opgave van arbeidsmigratie binnen het kader van economisch beleid?
5. Hoe beïnvloedt arbeidsmigratie de ruimtelijke inrichting en het gebruik van de fysieke ruimte in Zuid-Holland, met name op het gebied van huisvesting, infrastructuur en de planning van werklocaties? En welke handelingsperspectieven zijn er voor de Provincie?
6. Welke aanvullende mogelijkheden heeft de Provincie om bij te dragen aan arbeidsmigratie op het gebied van huisvesting, toegang tot voorzieningen en sociale cohesie, en in hoeverre zijn samenwerkingen met gemeenten en andere stakeholders daarbij relevant? Sluit de huidige inzet van de Provincie aan op de behoeften of vraagt dit om aanpassingen?

Als lezer van dit rapport, kunt u het volgende verwachten

Opbouw van het rapport

Dit rapport is opgebouwd uit vier hoofdstukken: de uitgangssituatie, toekomstscenario's, interventiemogelijkheden en de rol van de Provincie. Elk hoofdstuk heeft betrekking op meerdere deelvragen. In de onderstaande tabel ziet u in welk hoofdstuk u het antwoord op de deelvragen kunt vinden.

Hoofdstuk	Deelvraag
Uitgangssituatie	1, 5
Toekomstscenario's	1
Interventiemogelijkheden	3, 4, 5, 6
Rol van de Provincie	2,4,6



Begrippenkader

Verskil in definities van belang voor het duiden van de opgave

Een rapport van kenniscentrum arbeidsmigranten en Tilburg University laat zien dat er in praktijk een breed scala aan definities van het begrip 'arbeidsmigrant' wordt gehanteerd. [Adviesraad Migratie](#) (2023) sluit hier op aan, en geeft aan dat het exacte aantal arbeidsmigranten een *dark number* is door de verschillende bronnen, definities en cijfers die in diverse onderzoeken naar voren komen.

Afhankelijk van de context (zoals beleid, onderzoek of statistiek) en de organisatie (zoals het CBS, SCP, SER, of internationale instellingen) verschilt de invulling. Sommige definities leggen nadruk op de **tijdelijkheid** van arbeid (zoals bij 'gastarbeiders'), anderen kijken naar herkomstlanden (EU vs. niet-EU), **formele vestiging**, of het **motief voor migratie**. Bovendien worden termen als 'arbeidsmobiliteit', 'allochtoon' of 'migrant met een arbeidsovereenkomst' soms door elkaar gebruikt, wat bijdraagt aan verwarring en onduidelijkheid, bijvoorbeeld in beleidsvorming en statistiek.

Het rapport concludeert dat **de meest werkbare definitie van een arbeidsmigrant diegene is – ongeacht herkomstland (buiten Nederland) – die legaal, voor kortere of langere tijd, in Nederland werkt of werk zoekt, met arbeid als primair motief**. Deze brede benadering omvat zowel EU-burgers die gebruikmaken van vrij verkeer als migranten van buiten de EU, en bestrijkt uiteenlopende werkvormen zoals seizoensarbeid, detachering, expats en kennismigratie. Hiermee wordt aangesloten bij de realiteit op de arbeidsmarkt, waarin het onderscheid tussen migratiemotieven en verblijfsstatus niet altijd scherp te trekken is.

Werkdefinities die gehanteerd worden in dit rapport (gebaseerd op de rapporten waaruit de getoonde cijfers in dit rapport afkomstig zijn):

Internationale werknemer

Een persoon in loondienst bij een in Nederland gevestigde organisatie waarvoor loonheffing is betaald aan de Belastingdienst. Daarnaast geldt dat deze persoon uitsluitend een buitenlandse nationaliteit heeft. In de cijfers die worden weergegeven in dit rapport, bestaat de groep internationale werknemers uit de optelsom van kennismigranten en arbeidsmigranten.

Kennismigrant

Een internationale werknemer, waarbij een minimale looneis is gesteld (fiscaal loon: loon voor belastingen) voor twee leeftijdsgroepen en een minimaal aantal sociale verzekeringsdagen (SV-dagen). De minimale looneis per leeftijdsgroep verandert jaarlijks. In 2022, het meest recente jaar waarover cijfers beschikbaar zijn, was de looneis voor kennismigranten als volgt:

- < 30 jaar: €32.197
- ≥ 30 jaar: €43.908

Arbeidsmigrant

Een internationale werknemer die niet voldoet aan bovenstaande looneis voor kenniswerkers.

Cijfers over arbeidsmigratie in Zuid-Holland

Herkomst van de getoonde cijfers in dit rapport

Disclaimer: Cijfers over het aantal kennis- en arbeidsmigranten die in dit rapport worden getoond, betreffen enkele cijfers van geregistreerde kennis- en arbeidsmigranten. Doordat niet alle kennis- en arbeidsmigranten zijn geregistreerd, geven de cijfers in dit rapport geen volledig beeld van de werkelijkheid.

De cijfers zijn afkomstig uit de database van Decisio, die zich baseert op uiteenlopende CBS Microdata-bestanden. Op deze en de volgende pagina beschrijven we welke cijfers wel en niet in dit rapport getoond (kunnen) worden.

Internationale werknemers

Internationale werknemers kunnen een ingezetene zijn (langer dan 4 maanden in Nederland) of niet-ingezetene (korter dan 4 maanden in Nederland). De eerste zijn door gemeenten geregistreerd (met woonplaats) in de Basisregistratie Personen (BRP) en de tweede door RNI-loketten (uitgevoerd door 19 gemeenten) in de Registratie Niet-Ingezetenen (RNI). Van een deel van hen is de woonplaats bekend, maar dit is geen verplichting. Overigens is de RNI ook weer deel van het BRP. Beide categorieën internationale werknemers krijgen een sofinummer waarmee ze aan het werk kunnen. De arbeidsrelatie (dus ook de werkgever en zijn vestigingsplaats) of uitkering wordt geregistreerd in de Polisadministratie van het UWV.

Deze drie bronnen – BRP, RNI en Polisadministratie – vormen de basis voor de database van Decisio, en dus van de getoonde cijfers in dit rapport.

Categorie	Bron
Woonachtige internationale werknemers	BRP, deels RNI, in enkele gevallen Polisadministratie
Werkzame internationale werknemers	Polisadministratie (enkel werknemers die in loondienst werken of een uitkering ontvangen)

Zelfstandigen

Een speciale groep zijn de arbeids- en kennismigranten die als zelfstandige werkzaam zijn. Zij staan ingeschreven in de BRP, waardoor de woonlocatie bekend is. Echter, zij zijn niet bekend in de Polisadministratie, waardoor de werklocatie niet bekend is. Daarmee is het aantal werkzame zelfstandige arbeids- en kennismigranten niet in beeld, en blijft deze groep buiten beschouwing in de analyses in dit rapport.

Volgens cijfers van het [CBS](#) die stammen uit 2016, betrof het aandeel zelfstandige kennismigranten destijds 4,5% en arbeidsmigranten 11,3%. Indien deze cijfers onveranderd zou zijn gebleven, zou het in 2024 naar schatting gaan om een groep van 13.250 woonachtige arbeidsmigranten en 3.100 woonachtige kennismigranten dat (mogelijk) ook in Zuid-Holland werkt. Deze groep blijft dus buiten beschouwing in de analyses in dit rapport. Ook de groep arbeids- en kennismigranten die als zelfstandige in Zuid-Holland werkt en buiten de provincie woont valt hiermee buiten de analyses.

Echter, zo blijkt uit onderzoek van [Follow the Money](#) (2024), is het aantal zelfstandigen de afgelopen jaren explosief gestegen, met name onder arbeidsmigranten. De sterkste stijging was de zien bij kabellegers en in de bouwsector. Daarmee is de verwachting dat het werkelijk aantal zelfstandigen dat werkzaam is in Zuid-Holland beduidend hoger ligt.

Cijfers over arbeidsmigratie in Zuid-Holland

Herkomst van de getoonde cijfers in dit rapport

Gedetacheerde arbeidsmigranten

Een andere bijzondere groep zijn gedetacheerde arbeidsmigranten. Zij werken in Nederland, maar zijn in dienst van een bedrijf in een ander Europees land. Voor hun arbeidsrechtelijke bescherming zijn de Nederlandse regels van toepassing. Wat betreft het recht op sociale zekerheid, gelden de regels van het andere, zendende Europese land. Dit geldt zowel voor EU-onderdanen als voor personen van buiten de EU.

Vergeleken met andere EU-lidstaten zijn er in Nederland relatief veel gedetacheerde arbeidsmigranten werkzaam, zo blijkt uit een adviesrapport van [Adviesraad Arbeidsmigratie](#) (2024). In 2022 bedroeg het totaal aantal uniek gemelde gedetacheerde arbeidsmigranten bij het Nederlandse Meldloket ongeveer 90.000 personen, een aantal dat sterk stijgt. Naar schatting wordt zo'n 40% van de gedetacheerde arbeidsmigranten niet gemeld door de werkgever, waardoor het werkelijke aantal mogelijk op 150.000 ligt (waarvan 60.000 niet gemeld en dus niet geregistreerd).

Ruim 24% van de internationale werknemers in Nederland is werkzaam in Zuid-Holland (zie pagina 19). Indien deze verhouding ook toepasbaar is op het aantal gedetacheerde arbeidsmigranten, zou dat betekenen dat er bijna 37.000 gedetacheerde arbeidsmigranten werkzaam zijn in Zuid-Holland, waarvan ruim 22.000 geregistreerd en ongeveer 14.750 niet geregistreerd. Daarmee valt ook deze groep niet-geregistreerden buiten de analyses in dit rapport.

Van de meldingen die werden gedaan in 2022, kwamen de meeste gedetacheerde arbeidsmigranten uit Polen, gevolgd door Duitsland en Litouwen. Het overgrote deel (79%) is werkzaam in de wegvervoersector, gevolgd door de bouw en industrie.

Niet-geregistreerden

Het aantal niet-geregistreerde internationale werknemers is niet bekend en lastig in te schatten. Hier komen we later in het rapport op terug.



Birch

Defacto

urbanism

Uitgangssituatie

A photograph of a woman in overalls carrying a wooden crate filled with tomatoes through a greenhouse. She is smiling and looking towards the camera. The greenhouse is filled with rows of tomato plants, and the lighting is bright and natural.

Introductie

Om de opgave rond arbeidsmigratie in Zuid-Holland goed te kunnen duiden, is het van belang om eerst de uitgangssituatie van de provincie in beeld te brengen. Dit hoofdstuk schetst de context waarin het vraagstuk van arbeidsmigratie speelt, aan de hand van vier samenhangende thema's die daaraan gekoppeld zijn: de demografische ontwikkeling, de arbeidsmarktstructuur, de populatie van arbeids- en kennismigranten en de ruimtelijke druk.

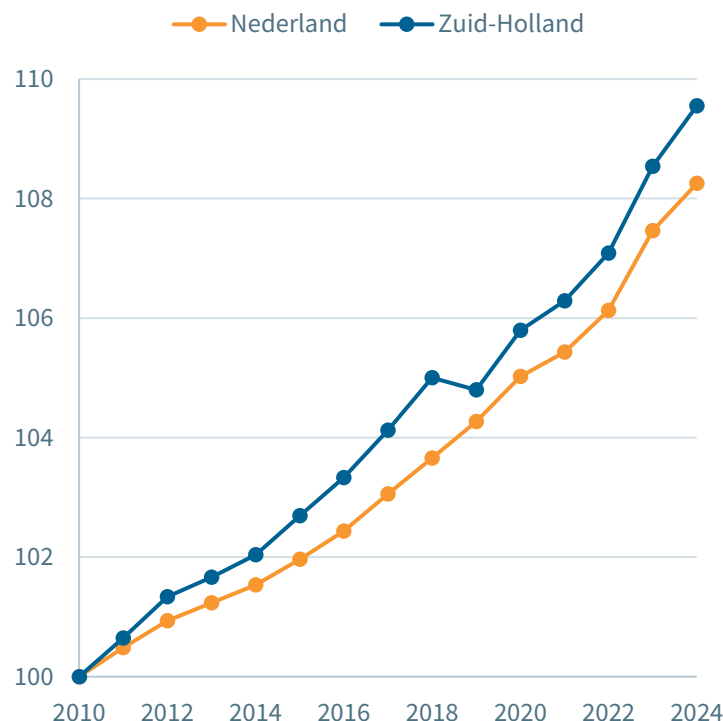
Zuid-Holland is een van de dichtstbevolkte en economisch meest dynamische provincies van Nederland. De provincie kent een sterke vraag naar arbeid in uiteenlopende sectoren, zoals tuinbouw, logistiek, industrie, bouw en zorg. Tegelijkertijd is sprake van een vergrijzende beroepsbevolking en is er in veel sectoren sprake van arbeidsmarktkrapte die structureel van aard lijkt. Arbeidsmigranten vervullen daarin op dit moment een onmisbare rol, maar hun aanwezigheid leidt tegelijkertijd tot vragen in het ruimtelijke, sociale en bestuurlijke domein.

In dit hoofdstuk brengen we kwantitatieve en kwalitatieve gegevens bijeen over demografische trends, sectorale arbeidsvraag, de omvang en herkomst van arbeidsmigratie, en de plaatsen waar arbeidsmigranten primair wonen en werken. Dit overzicht vormt de basis voor de verdere verkenning van mogelijke interventies en de rol die de Provincie kan en wil spelen in het sturen van arbeidsmigratie, zowel vanuit economisch als ruimtelijk perspectief.

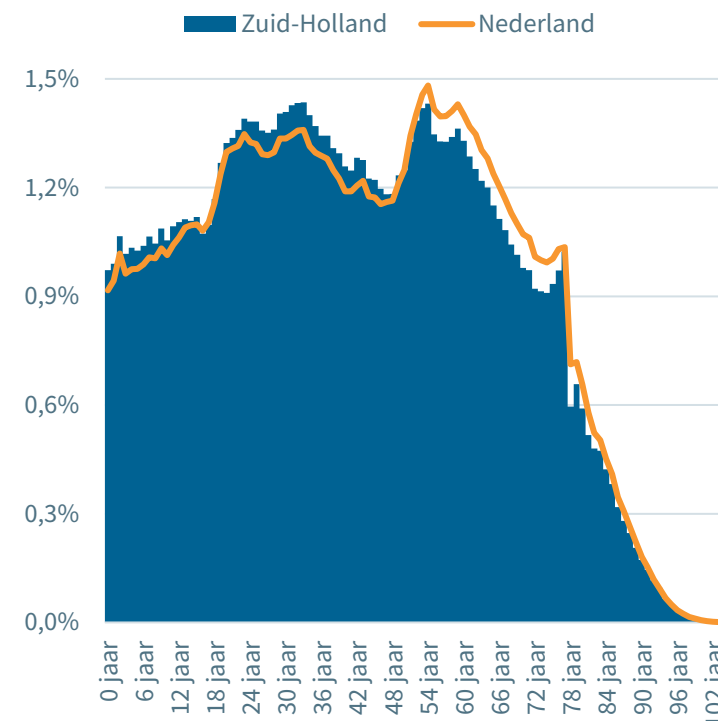
Bevolking Zuid-Holland groeit relatief snel

- De bevolking van Zuid-Holland is in de laatste 15 jaar **harder gegroeid** dan het Nederlands gemiddelde. In totaal 10% (autonoom en met migratie).
- Desalniettemin laat de bevolkingspiramide zien dat de **piek van beschikbare arbeidscapaciteit is bereikt**. In de komende jaren zullen meer ouderen de arbeidsmarkt verlaten in vergelijking met het aantal jongeren dat zal toetreden tot de arbeidsmarkt. Daarmee neemt de omvang van de beroepsbevolking in Zuid-Holland naar verwachting significant af in de komende jaren.
- Echter zijn de bevolkingsprognoses onderhevig aan verschillende onzekerheden, waarbij met name migratiecijfers (zowel internationaal als interprovinciaal) lastig te voorspellen zijn. Dit komt vaak door internationale factoren als politieke stabiliteit en internationale conflicten, en landelijke factoren als de arbeidsmarkt en woningmarkt (CBS, 2024).

Bevolkingsgroei (indexjaar = 2010)

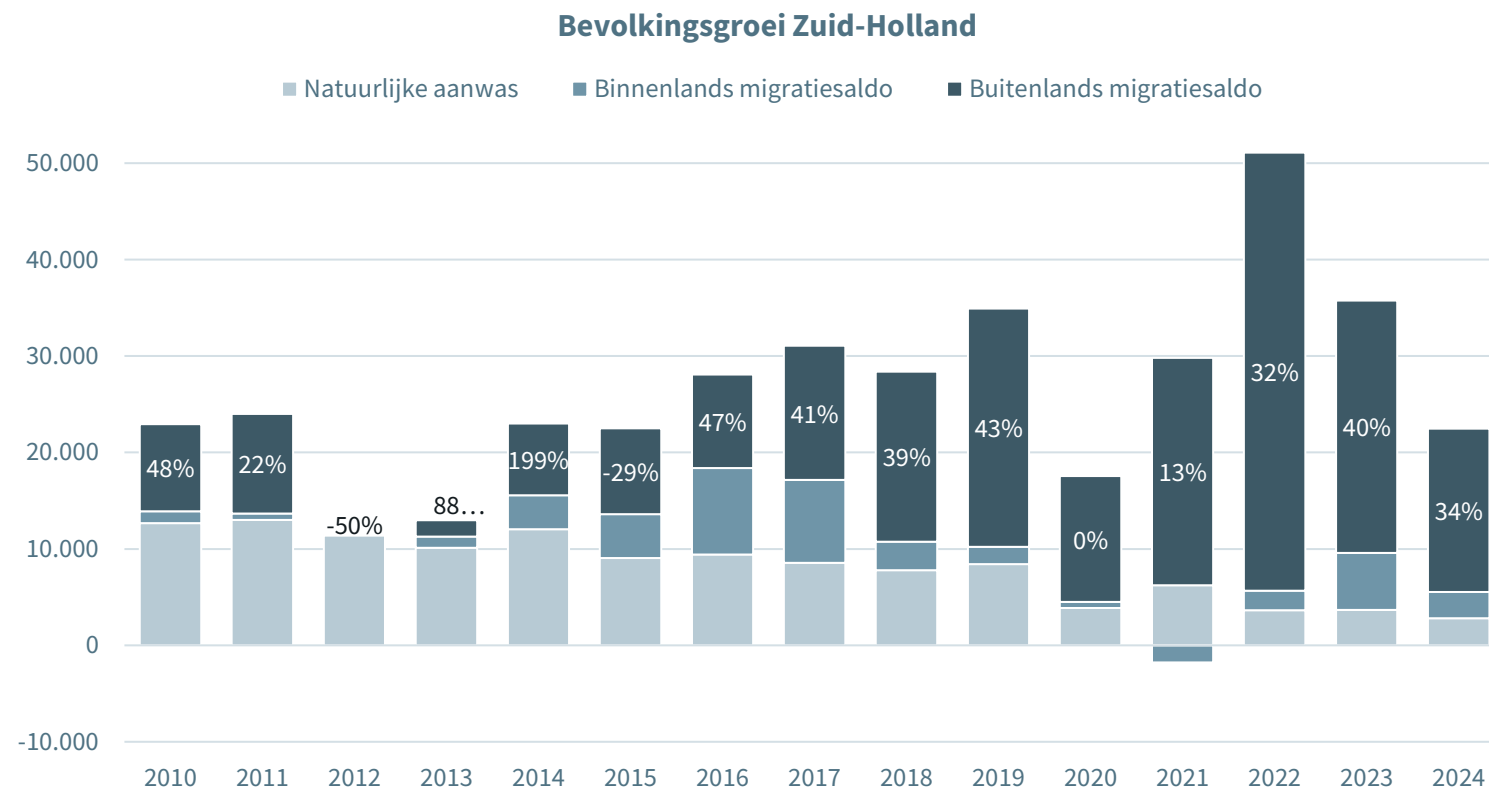


Bevolkingspiramide 2024



Bevolkingsgroei Zuid-Holland gedreven door buitenlandse migratie

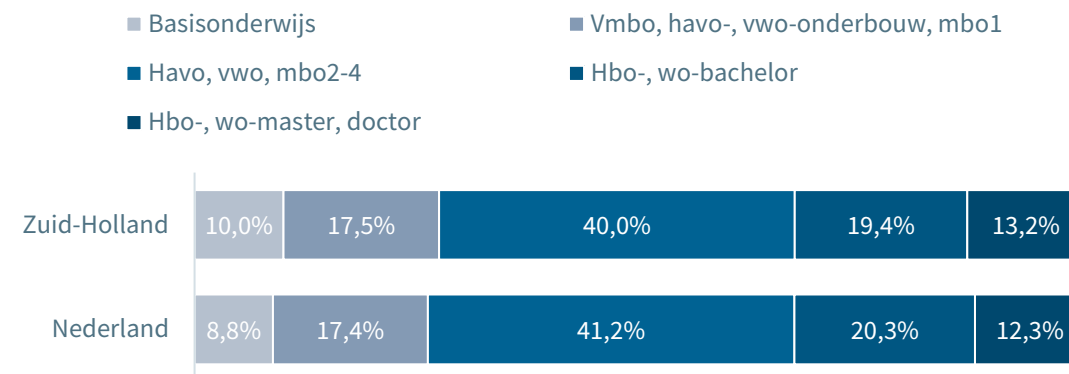
- Deze grafiek toont aan dat er zonder buitenlandse migratie nauwelijks sprake zou zijn geweest van bevolkingsgroei in Zuid-Holland. Het binnenlands migratiesaldo is wisselend, maar relatief klein. Daarnaast wordt de natuurlijke aanwas steeds kleiner.
- Het buitenlandse migratiesaldo is in de afgelopen jaren dusdanig toegenomen, dat het sinds 2019 jaarlijks meer dan 70% van de bevolkingsgroei in Zuid-Holland verklaart.
- Daaruit voortvloeiend is het aandeel van woonachtige internationale werknemers ten opzichte van de werkzame beroepsbevolking in de provincie sterk toegenomen in de periode 2013-2023: van 5,5% naar 8,6%.



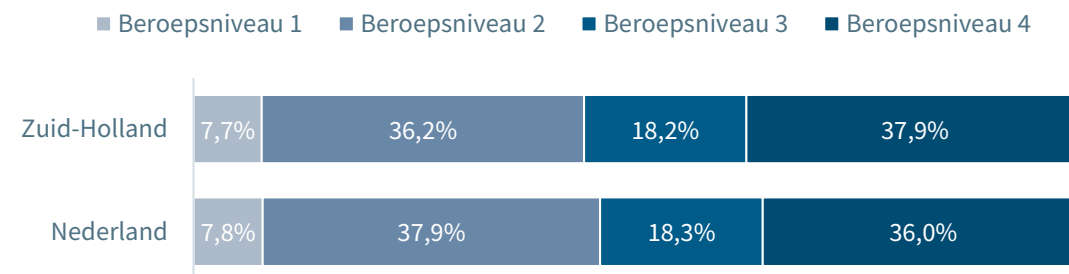
Relatief veel lager- en hogeropgeleiden in Zuid-Hollandse beroepsbevolking

- De beroepsbevolking in de provincie Zuid-Holland heeft een vergelijkbare verdeling met Nederland. De provincie heeft een iets groter aandeel laagopgeleiden en een iets groter aantal middelbaar opgeleiden in de beroepsbevolking dan Nederland gemiddeld.
- De Zuid-Hollandse economie kent relatief gezien meer banen met zeer complexe gespecialiseerde taken waar hoger of wetenschappelijk onderwijsniveau vereist is (beroepsniveau 4) ten opzichte van Nederland.
- Kijkend naar arbeidsmigranten, is het algemene beeld dat zij vaak werkzaam zijn onder hun niveau, waardoor sprake is van een **scheefgroei tussen opleidingsniveau in het land van herkomst en de feitelijke werkzaamheden die worden verricht in Nederland**. Dit beeld wordt bevestigd door een onderzoek van [Kenniscentrum Arbeidsmigranten](#) (2022).
- Bij het aannemen van arbeidsmigranten wordt **nauwelijks gekeken naar hun opleidingsniveau**. De nadruk ligt vooral op hun fysieke inzetbaarheid en motivatie. Dit komt breed voor, zelfs onder kennismigranten, maar is vooral typerend voor arbeidsmigranten die laagbetaald en routinematig (productie)werk doen. Deze scheefgroei komt grotendeels voort uit hun **kwetsbare positie op de arbeidsmarkt** en het beperkt kunnen inzetten van hun vaardigheden. Ook na langer verblijf in Nederland blijft deze scheefgroei veelal bestaan. Het niet beheersen van de Nederlandse taal en de gebrekkige toegang tot scholing en opleiding vormen belemmeringen die **doorstroommogelijkheden tegenhouden**.

Onderwijsniveau van beroepsbevolking



Beroepsniveau van ingevulde banen



Grootste krapte in Technische en Zorg & Welzijn beroepen

- De spanningsindicator geeft de spanning weer tussen **vraag en aanbod op de arbeidsmarkt**. Hoe hoger de waarde, hoe hoger de spanning op de arbeidsmarkt voor werkgevers.
- De spanningsindicator wordt berekend door het aantal openstaande vacatures te delen door het aantal personen met een WW-uitkering met een verstreken WW-duur van minder dan een half jaar. Deze eenheden worden gebruikt als benadering van de **openstaande vraag en het direct beschikbare aanbod** op de arbeidsmarkt.
- Globaal kunnen **arbeidsmigranten** worden gecategoriseerd onder **beroepsniveaus 1 en 2**. Deze beroepsniveaus omvatten eenvoudige routinematige taken en weinig tot middelmatig complexe taken waarvoor elementair, lager of middelbaar onderwijsniveau is vereist.
- Daarnaast kunnen **kennismigranten** worden ingedeeld in **beroepsniveaus 3 en 4**. Dit zijn vaak (zeer) complexe taken waarvoor soms middelbaar maar met name hoger of wetenschappelijk onderwijsniveau wordt vereist.
- Kennismigranten zijn nodig in alle sectoren**, met uitzondering van creatieve- en taalberoepen en dienstverlenende beroepen. **Praktisch opgeleide arbeidsmigranten** zijn met name nodig in de commerciële- en dienstverlenende beroepen, technische beroepen en zorg.

4,00 - 16,00	zeer krap
1,50 - 4,00	krap
0,67 - 1,50	gemiddeld
0,25 - 0,67	ruim
0,06 - 0,25	zeer ruim

Beroepsklasse	Niveau 1	Niveau 2	Niveau 3	Niveau 4
Agrarische beroepen	1,78	1,48		
Bedrijfseconomische en administratieve beroepen		2,71	4,30	5,76
Commerciële beroepen		4,51	4,57	2,92
Creatieve en taalkundige beroepen			1,88	1,20
Dienstverlenende beroepen	5,70	3,67	2,08	
ICT beroepen			5,09	8,45
Managers			9,04	2,92
Openbaar bestuur, veiligheid en juridische beroepen		2,78	5,27	9,65
Pedagogische beroepen		3,58	1,86	6,87
Technische beroepen (incl. Bouw)	0,75	7,01	8,94	8,20
Transport en logistiek beroepen		3,92	7,13	
Zorg en welzijn beroepen		6,13	6,44	7,37
Totaal	2,61	3,94	5,45	4,87

Dalende arbeidsproductiviteit doet vraag naar arbeidsmigratie toenemen

De arbeidsmarktkrapte in Nederland, en ook zeker in Zuid-Holland, is groot. Bovendien zal de krimpende beroepsbevolking zorgen voor een lager arbeidsaanbod, waardoor de arbeidsmarktkrapte alsmaar groter zal worden als er niets gebeurt. Hiermee komt het voorzieningenniveau en de brede welvaart (en economische groei, indien daarnaar wordt gestreefd) onder druk te staan.

Werkgevers proberen in hun arbeidsbehoefte te voorzien door migranten aan te trekken of door de arbeidsproductiviteit te verhogen middels de inzet van technologische oplossingen. Hiermee wordt arbeids- en kennismigratie vaak ingezet als (tijdelijke) oplossing voor sectorale tekorten. Deze migratie is de voornaamste reden voor de bevolkingsgroei in Zuid-Holland. Ter illustratie, van het aantal banen dat er sinds 2016 in Nederland is bijgekomen, is 40% ingevuld door arbeids- en kennismigranten ([Rabobank](#), 2024).

Hoe hoger de arbeidsmarktkrapte in een sector is, hoe groter de impuls om te investeren in technologie en innovatie. Echter, wanneer de kosten voor de inzet van arbeid lager zijn dan de kosten van innovatie, blijft de inzet van arbeid (waaronder arbeidsmigranten) vaak een interessantere oplossing voor werkgevers.

De arbeidsproductiviteit in Nederland is in 2024 voor het tweede jaar op rij gedaald, en loopt achter op het Europees gemiddelde ([CBS](#), 2025). Waar Zuid-Holland in 2007 nog een productiviteit had van 5% boven het landelijk gemiddelde, is die voorsprong sinds 2021 volledig verdwenen ([ESB](#), 2024).

Afhankelijkheid van arbeidsmigratie verschilt sterk per sector

De oplossingen van werkgevers voor het voldoen aan de arbeidsbehoefte verschillen per sector. Ook binnen sectoren varieert dit, onder andere door grote verschillen in arbeidsproductiviteit binnen sectoren. Dit wordt verder besproken op pagina 49. Technologische ontwikkelingen bepalen in grote mate de arbeidsvraag in de (nabije) toekomst. De mate waarin technologie invloed heeft op werkgelegenheid hangt mede af van het soort werk dat mensen doen. Vooral routinematige taken zijn vatbaar voor automatisering. Denkwerk dat volgens vaste patronen verloopt, kan mogelijk worden overgenomen door kunstmatige intelligentie. Fysieke, routinematige taken kunnen worden uitgevoerd door robots.

Hiermee zal de ontwikkeling en adoptie van technologie ertoe leiden dat sommige werkzaamheden of functies verdwijnen, terwijl er ook nieuwe taken en beroepen ontstaan, bijvoorbeeld voor het ondersteunen van nieuwe technologie of door een stijgende vraag naar bepaalde producten of diensten. Daarnaast kan het de productiviteit van bedrijven verhogen. Daarmee hangt ook de afhankelijkheid van arbeidsmigratie sterk samen met de adoptie van innovatie (of potentie daarvoor) in een sector.

Door lage toetredingsdrempels (bijvoorbeeld nauwelijks diploma- en/of taaleisen) is in de niet-specialistische zakelijke dienstverlening (o.a. schoonmaakbranche) en de land- en tuinbouw de afgelopen jaren het aandeel migrantenbanen sterk gestegen. Zij verrichten doorgaans goedkoop werk met veel routinematige taken. Deze taken zijn op termijn gevoelig voor vervanging door technologie, waardoor arbeidsmigranten met dit type werkzaamheden op

lange termijn dan ook mogelijk worden vervangen door robotisering. Ook in de horeca, bouw, industrie en overige dienstverlening (o.a. vervoer en opslag) wordt op termijn een flinke robotiseringsslag verwacht. Daarnaast zijn de ICT-sector en de financiële specialistische zakelijke dienstverlening sectoren waarin kunstmatige intelligentie (AI) kan worden toegepast om cognitief-routinematige taken te vervangen, wat de vraag naar arbeidsmigratie kan doen afnemen.

Taken die niet routinematig zijn en waarvoor hoogwaardige vaardigheden – zoals analytisch vermogen, denkcapaciteit en sociale vaardigheden – vereist zijn, zijn essentieel in hoogproductieve sectoren zoals de financiële dienstverlening, telecom, machinebouw en de elektrotechnische en farmaceutische industrie. De behoefte aan personeel met deze vaardigheden is structureel, ook richting te toekomst. Omdat dit type werk lastig te automatiseren is, spelen kennismigranten een cruciale rol in het behoud van het concurrentievermogen van deze sectoren in Nederland. Bij het streven naar economische groei is het daarom belangrijk om Nederland aantrekkelijk te houden als vestigingsland voor deze groep kennismigranten, én om kansen te bieden aan arbeidsmigranten om door te stromen van eenvoudig naar complexer werk om deze banen te vervullen.

In sectoren als (Nederlandstalig) onderwijs en zorg is de inzet van arbeids- en kennismigranten een stuk complexer, voornamelijk veroorzaakt door diploma-eisen en beheersing van de Nederlandse taal. Dit geldt ook voor de overheidssector, waar naast taal- en diploma-eisen ook vaak een basisniveau van institutionele kennis vereist is.

Alleen op lange termijn zal innovatie en arbeidsproductiviteitsstijging arbeidsmigratie beperken

29% van de bedrijven in de industriële sector maakt gebruik van robots. Van alle sectoren is dit de hoogste adoptiegraad. Dit toont aan dat automatisering en robotisering nog een lange weg te gaan heeft. Daardoor zal het op korte en middellange termijn (bij ongewijzigd beleid) nog niet zorgen voor vervanging van banen op grote schaal. ([Rabobank](#), 2024).

Innovatie zal niet plotseling de arbeidsmarktkrapte oplossen en ook niet op korte termijn de Nederlandse arbeidsproductiviteit stimuleren (Kotschy en Bloom, 2023). Dit kost tijd, bijvoorbeeld voor het opleiden van personeel, aanpassen van bedrijfsprocessen en aanpassen van wet- en regelgeving om innovatie te bevorderen. Voor de lange termijn is investeren in innovatie de moeite waard, al blijft het onvoorspelbaar hoe snel innovaties worden ontwikkeld, geadopteerd en welke onverwachte effecten daarbij optreden. Adoptie hangt niet alleen af van financiële middelen, maar ook van de bereidheid van personeel en bedrijven om zich aan te passen. Innovaties vragen vaak jaren om effect te sorteren en vereisen forse investeringen, die ten koste kunnen gaan van andere economische uitgaven.

Hoogproductieve sectoren blijven voorlopig sterk afhankelijk van arbeidsmigranten. Het zal nog jaren duren voordat voldoende vervangende Nederlandse arbeidskrachten zijn opgeleid om naar minder migratie toe te kunnen. Het onderwijssysteem kampt op de middellange termijn met arbeidsmarktkrapte, wat de aansluiting op een dynamische arbeidsmarkt bemoeilijkt. Het is daarom belangrijk gericht arbeids- en kennismigranten aan te trekken. Binnen de groep arbeidsmigranten blijft bovendien

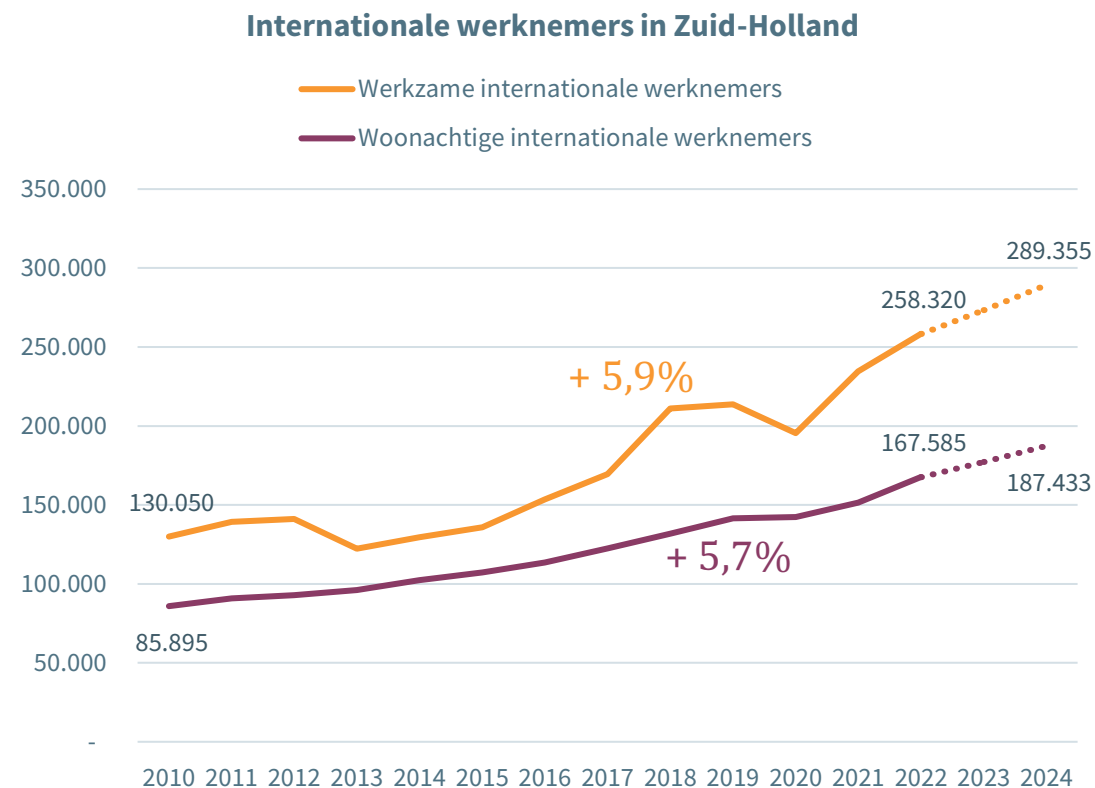
veel potentieel onbenut, onder meer door taalbarrières. Bijscholing en taallessen kunnen hier uitkomst bieden.

Hoewel migratie op lange termijn geen oplossing is voor de krimpende beroepsbevolking – migranten die blijven worden immers ook oud – is het op middellange termijn wel degelijk relevant. Het toestaan van een positief migratiesaldo verlaagt in de komende decennia de financiële druk op jongere generaties (met het oog op belastingen en verzekeringspremies). Echter, hiermee wordt de financiële druk verlegt naar latere decennia ([ESB](#), 2024).

Concluderend bieden technologie en innovatie (zoals robotisering) op lange termijn potentieel een oplossing voor arbeidsmarktkrapte en hogere arbeidsproductiviteit. Bij ongewijzigd beleid blijft dit op de middellange termijn (10–15 jaar) echter beperkt. Adoptie hangt niet alleen af van financiële middelen, maar ook van de bereidheid van bedrijven en personeel, en wordt belemmerd door bijvoorbeeld versnipperde ketens en gebrekkige kennisdeling. Innovatie leidt daardoor niet automatisch tot minder arbeidsmigratie, al kan het dat op termijn wel.

Eén op de vier geregistreeerde internationale werknemers in Nederland is werkzaam in Zuid-Holland

- In 2022 waren er ongeveer **258.000 internationale werknemers** werkzaam in Zuid-Holland. Dit bedraagt ruim 24% van het totaal van 1.050.000 internationale werknemers dat destijds werkzaam was in Nederland. Wanneer we de aantallen van 2022 met het gemiddelde groeipercentage over de periode 2010-2022 extrapoleren naar 2024, zijn er naar schatting* 289.000 internationale werknemers werkzaam in Zuid-Holland en 187.000 woonachtig.
- Met een **jaarlijkse groei van 5,9%** groeit deze groep in Zuid-Holland iets sterker dan het Nederlands gemiddelde (5,6%). Daarnaast groeit het aantal woonachtige internationale werknemers in de provincie jaarlijks met gemiddeld 5,7%. Door deze relatief sterke groei neemt het aandeel van woonachtige internationale werknemers ten opzichte van de werkzame beroepsbevolking ook toe, van 5,5% tot 8,6% in de periode 2013-2023.
- Het aantal woonachtige internationale werknemers in Zuid-Holland ligt beduidend lager dan het aantal werkzame internationale werknemers. In 2022 bedroeg het verschil bijna 91.000 personen. De grootste inkomende pendelstroom van buiten de provincie komt vanuit Amsterdam, terwijl de grootste uitgaande pendelstroom naar Amsterdam, Utrecht en Haarlemmermeer gaat.



Aandeel van woonachtige internationale werknemers in de werkzame beroepsbevolking	5,5%	5,9%	6,1%	6,4%	6,8%	7,1%	7,4%	7,5%	7,8%	8,3%	8,6%
---	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------

* : Cijfers over het aantal internationale werknemers (de som van arbeidsmigranten en kennismigranten) in Zuid-Holland zijn beschikbaar tot 2022. Cijfers die in dit hoofdstuk worden getoond betreffen dan ook het jaar 2022. Waar mogelijk zijn cijfers geëxtrapoleerd naar 2024. **De cijfers in dit rapport betreffen enkel het aantal geregistreeerde internationale medewerkers. Het aantal niet-geregistreeerde internationale medewerkers is niet bekend.**

Bronnen: Factsheet Internationale werknemers in Nederland 2023 ([Decisio](#), 2024), Monitor internationals 2010-2022 – Regiorapportage Den Haag ([Decisio](#), 2024), Monitor internationals 2010-2022 – Regiorapportage Rotterdam ([Decisio](#), 2024), [CBS](#) (2023)

Relatief veel werkzame arbeidsmigranten en woonachtige kennismigranten in Zuid-Holland

- Van de internationale werknemers in Nederland (in 2023) is naar schatting 68% arbeidsmigrant en 32% kenniswerker, zo blijkt uit [onderzoek](#) van Decisio.
- Uit Decisio's Regiorapportages voor Den Haag en Rotterdam uit 2024 blijkt dat van de werkzame internationale medewerkers in Zuid-Holland, er relatief veel arbeidsmigrant zijn (75%) en weinig kennismigrant (25%).
- Daarentegen wonen er relatief veel kennismigranten (38%) in de provincie, en relatief weinig arbeidsmigranten (62%). Een mogelijke oorzaak hiervoor is het grote aantal internationale scholen in de regio Rotterdam – Den Haag (met name in Den Haag). 20 van de 53 internationale scholen in Nederland is namelijk in deze regio gesitueerd, zo blijkt uit de [International Schools Database](#). Kennismigranten met kinderen kiezen vaak voor huisvesting nabij een internationale school. Over het algemeen vinden zij dit van groter belang dan het wonen nabij de werklocatie.

Internationale werknemers in Nederland

■ Arbeidsmigranten ■ Kennismigranten



Internationale werknemers **werkzaam** in Zuid-Holland

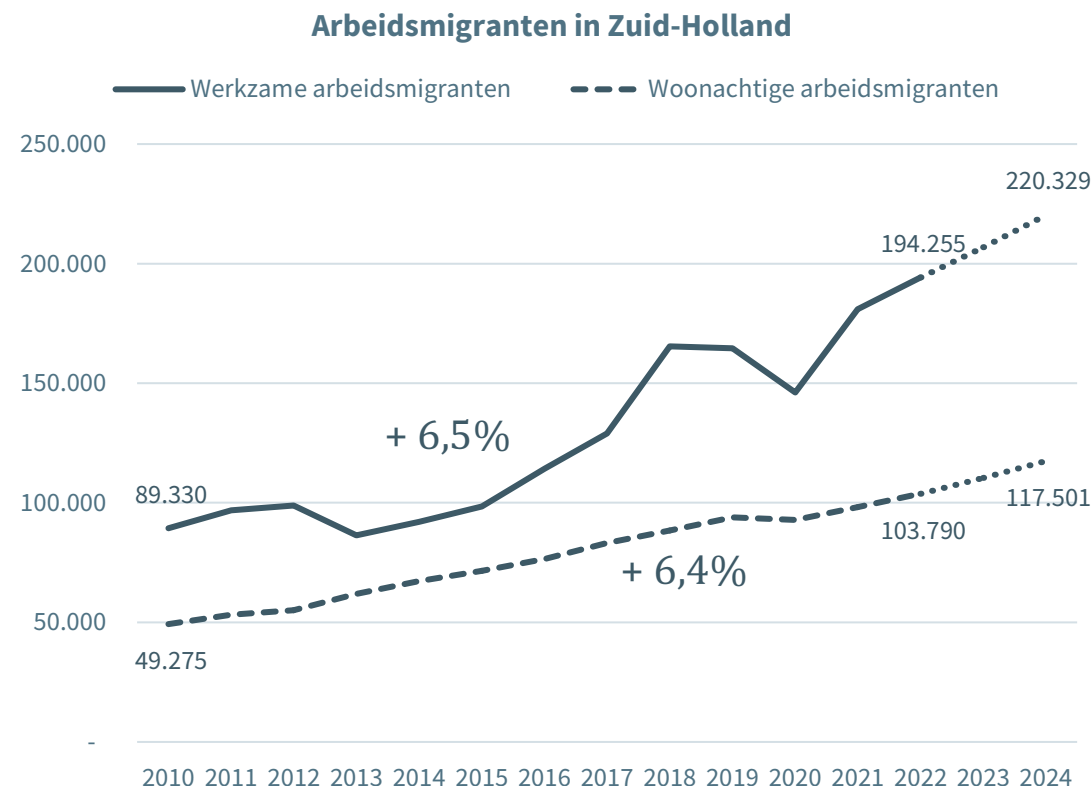


Internationale werknemers **woonachtig** in Zuid-Holland



Aantal werkzame arbeidsmigranten in relatie tot het aantal woonachtige arbeidsmigranten in Zuid-Holland

- In 2022 bedroeg het aantal **werkzame arbeidsmigranten in Zuid-Holland ongeveer 194.000**. Indien de gemiddelde groeipercentages over de periode 2010-2022 hebben doorgezet naar 2024, bedraagt het aantal werkzame arbeidsmigranten **naar schatting 220.000**.
- Het aantal **woonachtige arbeidsmigranten** in de provincie ligt met ongeveer **104.000** in 2022 beduidend lager. Daarmee waren er in 2022 ruim 90.000 meer geregistreerde arbeidsmigranten werkzaam dan dat er woonachtig waren in Zuid-Holland.
- Dit grote verschil wordt mogelijk deels verklaard doordat huisvesting van arbeidsmigranten in veel gevallen door de werkgever of het uitzendbureau wordt geregeld. In dat geval wordt er vaak gekeken naar **goedkopere huisvestingslocaties**, die vaak niet in Zuid-Holland te vinden zijn maar juist daarbuiten. Een andere belangrijke verklaring is het gebrek aan zicht op het werkelijk aantal arbeidsmigranten dat woonachtig is in Zuid-Holland, door gebrek aan registratie. Hierdoor is het aantal geregistreerde woonachtige arbeidsmigranten mogelijk een ondervertegenwoordiging van de werkelijkheid.

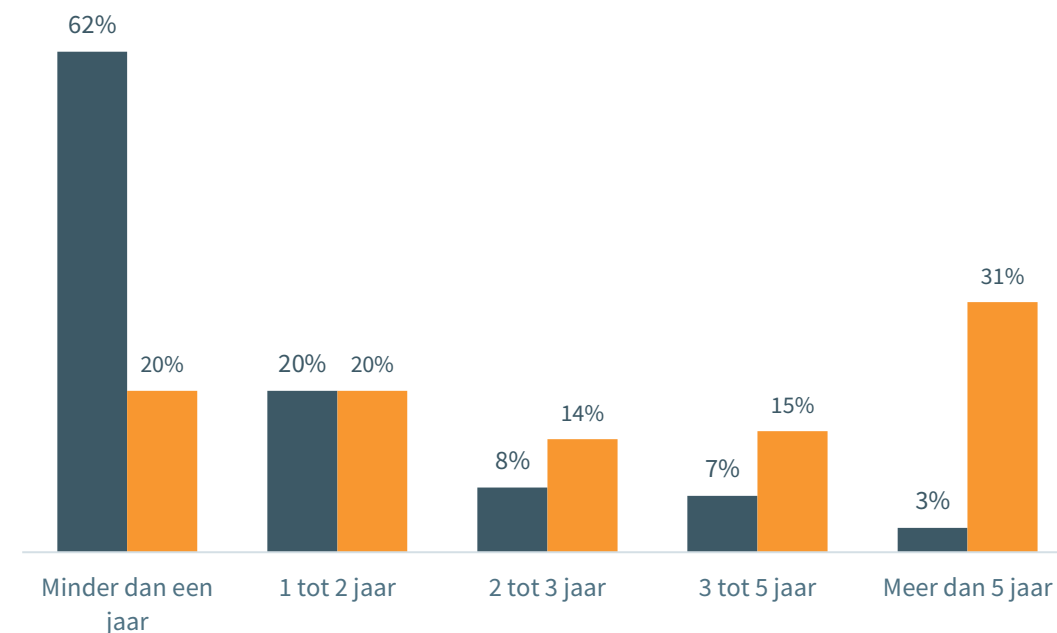


80% van geregistreerde arbeidsmigranten woont langer dan een jaar in Zuid-Holland

- Ruim 6 op de 10 arbeidsmigranten werkt korter dan een jaar in Zuid-Holland. Nog eens 20% werkt tussen de 1 en 2 jaar in de provincie. Daarmee is slechts 18% van de arbeidsmigranten langer dan 2 jaar werkzaam in Zuid-Holland.
- Daarentegen blijven woonachtige arbeidsmigranten over het algemeen een stuk langer in de provincie. 80% van de woonachtige arbeidsmigranten blijft namelijk een jaar of langer woonachtig in de provincie. Dat houdt niet per definitie in dat zij niet verhuizen. Maar als zij dat wel doen, doen ze dat binnen de provincie.
- Bijna 1 op de 3 arbeidsmigranten die woonachtig is in Zuid-Holland blijft meer dan 5 jaar in de provincie wonen. Dit is vergelijkbaar met het aandeel kennismigranten dat meer dan 5 jaar woonachtig blijft in Zuid-Holland (32%).

Verblijfsduur van arbeidsmigranten in Zuid-Holland

■ Werkzaam in Zuid-Holland ■ Woonachtig in Zuid-Holland



Meer dan helft van geregistreerde arbeidsmigranten woonachtig in Den Haag en Rotterdam

- Van 16 gemeenten is bekend hoeveel werkzame arbeidsmigranten er zijn. Samen verklaren zij 80% van de geregistreerde werkzame arbeidsmigranten in de provincie.
- De overige 20% is werkzaam in de overige 45 gemeenten in de provincie.
- Een schatting van het aantal woonachtige arbeidsmigranten is wel voor iedere gemeente in kaart gebracht.
- Ruim de helft van de woonachtige arbeidsmigranten in de provincie woont in Den Haag en Rotterdam (52%). Daarnaast werkt 1 op de 3 arbeidsmigranten die werkzaam is in de provincie in deze steden.
- De meest opvallende discrepanties tussen het aantal werkzame en woonachtige arbeidsmigranten zijn te vinden in Westland, Lansingerland, Gorinchem en Leiden. In deze gemeenten is het aantal werkzame arbeidsmigranten beduidend hoger dan het aantal woonachtigen.

Woon- en werkgemeenten van arbeidsmigranten

■ Werkzame arbeidsmigranten ■ Woonachtige arbeidsmigranten



64% van arbeidsmigranten werkzaam via uitzend- of detacheringsbureau

- Uit cijfers van [Decisio](#) (2024) blijkt dat **bijna 2 op de 3 arbeidsmigranten in Zuid-Holland werkzaam is via een uitzend- of detacheringsbureau**. Wanneer we doorrekenen met cijfers van [ABU & NBBU](#) (2023) over de daadwerkelijke werksectoren van arbeidsmigranten die worden uitgezonden of gedetacheerd, komen we tot schattingen van het aantal arbeidsmigranten dat daadwerkelijk werkzaam is in een sector.
- Via deze uitzendbureaus zijn arbeidsmigranten werkzaam in transport en logistiek (38%), industrie (26%), land- en tuinbouw (24%), bouwnijverheid (3%), horeca (1%) en overige sectoren (8%).
- Hiermee zijn naar schatting de **meeste arbeidsmigranten in Zuid-Holland werkzaam in transport en logistiek** (zoals de haven van Rotterdam), landbouw en visserij (waaronder het glastuinbouwcomplex in Westland, Oostland en de Bollenstreek) en de voedingsindustrie.
- Daarentegen werken **arbeidsmigranten niet of nauwelijks in (semi-) publieke sectoren** als openbaar bestuur en overheidsdiensten, gezondheids- en welzijnszorg en onderwijs.

Werksector	Aantal werkzame arbeidsmigranten	% van werkzame arbeidsmigranten	Toegevoegde waarde per werknemer*
Transport en logistiek	53.100	27%	€98.400
Landbouw en visserij	35.700	18%	€93.400
Industrie: voedings- en genotmiddelen	24.300	13%	€152.000
Zakelijke dienstverlening	14.600	8%	€105.500
Horeca	12.900	7%	€37.700
Industrie: metaalektro	11.900	6%	Onbekend
Groothandel	9.800	5%	€81.300
Bouw	7.600	4%	€81.900
Detailhandel	7.300	4%	€81.300
Onderwijs	4.900	3%	Onbekend
Gezondheidszorg	4.900	3%	€63.900
Persoonlijke dienstverlening	2.400	1%	Onbekend
ICT, telecom en communicatie	2.400	1%	€124.500
Cultuur, sport en recreatie	2.400	1%	€54.600
Totaal	194.255	100%	

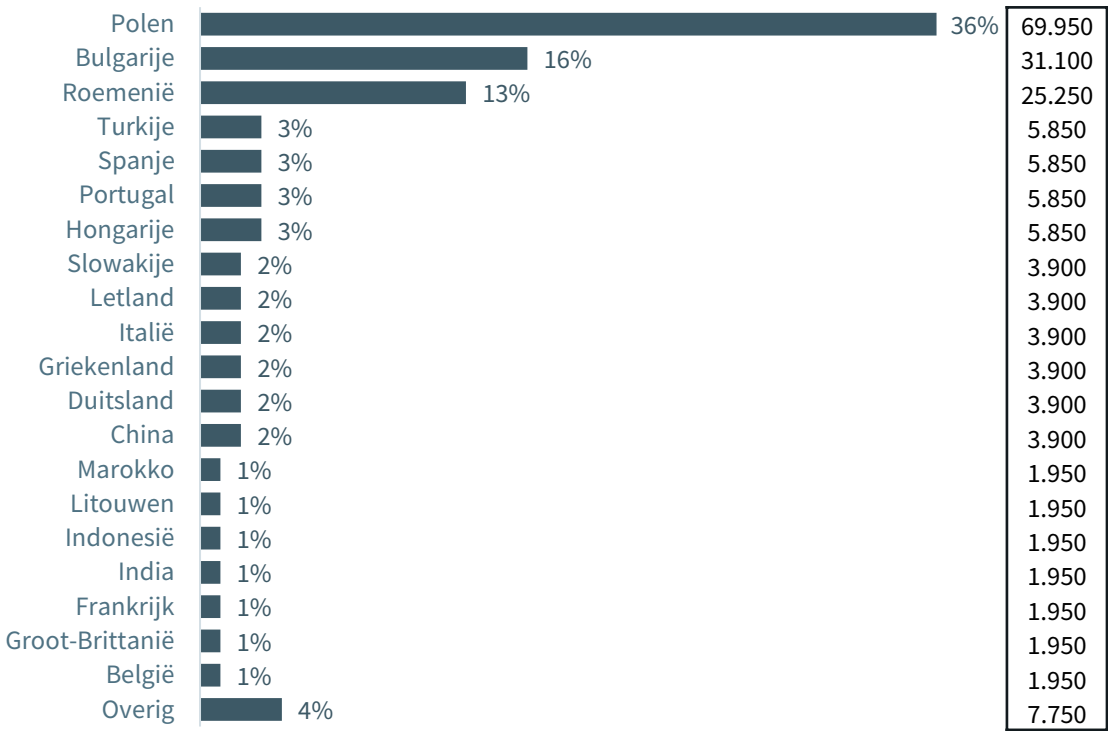
24

* Toegevoegde waarde is gebaseerd op meest recente landelijke [CBS](#) cijfers (2023) van de toegevoegde waarde per werkzaam persoon voor iedere sector, en dus niet specifiek voor arbeidsmigranten.
Bronnen: Monitor internationals 2010-2022 – Regiorapportage Den Haag ([Decisio](#), 2024), Arbeidsmigranten in Nederland 2023 ([ABU & NBBU](#), 2023), Toegevoegde waarde ([CBS](#), 2023). Bewerking Birch.

Arbeidsmigranten veelal afkomstig uit Polen

- Arbeidsmigranten in Zuid-Holland kwamen in 2022 vooral uit Polen, Bulgarije en Roemenië. Samen zijn deze drie herkomstlanden goed voor bijna twee derde van alle werkzame arbeidsmigranten in de provincie.
- Ten opzichte van 2010 is het aandeel Poolse arbeidsmigranten afgenomen van 48% naar 36%. Dit komt door zowel een daling in immigratie als een toename in emigratie van Polen, mogelijk veroorzaakt door de verbeterde economische situatie in Polen ([CBS](#), 2024). Bovendien verlaten Poolse arbeidsmigranten Nederland vaker binnen vijf jaar. Van de Polen die tussen 2013 en 2016 naar Nederland kwamen, vertrok 70% binnen vijf jaar, vergeleken met 58% van degenen die tussen 2005 en 2008 arriveerden ([NRC](#), 2025).
- Het aantal Bulgaarse en Roemeense arbeidsmigranten is daarentegen sterk toegenomen, respectievelijk van <1% naar 16% en van 1% naar 13%. Dit wordt met name veroorzaakt door de openstelling van de arbeidsmarkt; sinds 2014 kunnen ook Bulgaren en Roemenen zonder werkvergunning in Nederland werken ([CBS](#), 2017).
- Met name in Den Haag is het aandeel Bulgaarse arbeidsmigranten in deze periode sterk toegenomen, van 1% naar 39%.
- In totaal was ongeveer 9% van de geregistreerde arbeidsmigranten die in 2022 werkzaam waren in Zuid-Holland afkomstig van buiten de EU.

Herkomstland van arbeidsmigranten werkzaam in Zuid-Holland



Slecht zicht op het aantal niet-geregistreerde arbeidsmigranten

Eén van de problemen rondom arbeidsmigratie is dat arbeidsmigranten zich niet altijd inschrijven bij de gemeente. Het vrij verkeer van personen in de EU zorgt ervoor dat inschrijving ook niet altijd noodzakelijk is voor kort verblijf. Arbeidsmigranten die dat niet doen, hebben vaak moeilijker toegang tot medische zorg en het werkt overbewoning in de hand. Overbewoning wordt vaak pas zichtbaar zodra gemeenten meldingen ontvangen of als er noodsituaties optreden, en blijft dus vaak onzichtbaar. Er bestaan al jaren plannen om de registratie op landelijk niveau te verbeteren, maar die zijn nog steeds niet in de praktijk gebracht.

Gemeenten zien het niet ingeschreven staan van arbeidsmigranten in de Basisregistratie Personen (BRP) dan ook als grootste uitdaging, waardoor ze onder de radar verdwijnen.

Arbeidsmigranten die van plan zijn om korter dan vier maanden in Nederland te blijven, kunnen zich inschrijven in de Registratie Niet-ingezetenen (RNI), wat onderdeel uitmaakt van de BRP. Zonder deze inschrijving krijgen ze geen Burgerservicenummer (BSN). Bij de RNI inschrijving is men niet verplicht het verblijfsadres op te geven. Ook wordt er niet toegezien op verhuizingen, waardoor deze database vervuild raakt. Werkgevers en uitzendbureaus sturen hier vaak niet op, arbeidsmigranten zijn zich er niet van bewust en gemeenten hebben vaak niet de capaciteit om erop toe te zien. ([Binnenlands Bestuur](#), 2024)

Doordat er niet of nauwelijks zicht is op niet-geregistreerde arbeidsmigranten – dus arbeidsmigranten die niet in de BRP of RNI zijn ingeschreven – lopen schattingen over de aantallen uiteen. Zo gaf de Rotterdamse wethouder Tim Versnel in [De Telegraaf](#) (juni

2024) aan dat er misschien wel twee keer zoveel EU-arbeidsmigranten in Rotterdam wonen als de cijfers vertellen. Daarnaast werd in een onderzoek van [Tympan Instituut](#) (2017) het aandeel niet-geregistreerde arbeidsmigranten in Zuid-Holland geschat op 47%.

Een vergelijkbaar beeld heerst in de provincies Overijssel en Noord-Brabant. De helft van de migranten die daar wonen en werken schrijft zich naar verwachting nooit in bij een gemeente. ([Werf&](#), 2024)

Daarentegen geven de ministeries van VRO en SZW aan geen signalen te ontvangen dat het aantal niet-geregistreerde arbeidsmigranten daadwerkelijk zo hoog ligt als wordt beweerd in diverse rapporten en artikelen.

Al met al stelt de beschikbare informatie ons niet in staat realistische schattingen te maken van het aantal niet-geregistreerde arbeidsmigranten dat werkzaam en/of woonachtig is in Zuid-Holland.

Dakloze arbeidsmigranten

Een andere trend die (deels) te maken heeft met de registratie is de toename van het aantal dakloze arbeidsmigranten. Zo schatten [CNV en het Leger des Heils](#) (2025) het aantal dakloze arbeidsmigranten in Nederland op 10.000, zo'n 60% van het totaal aantal mensen dat op straat leeft. Exacte cijfers zijn niet bekend, omdat veel van hen niet geregistreerd staan. Wanneer arbeidsmigranten hun werk kwijtraken, raken ze in veel gevallen ook (direct) hun huisvesting kwijt doordat ze vaak door werkgevers worden gehuisvest. Dit is een steeds groter wordend probleem.

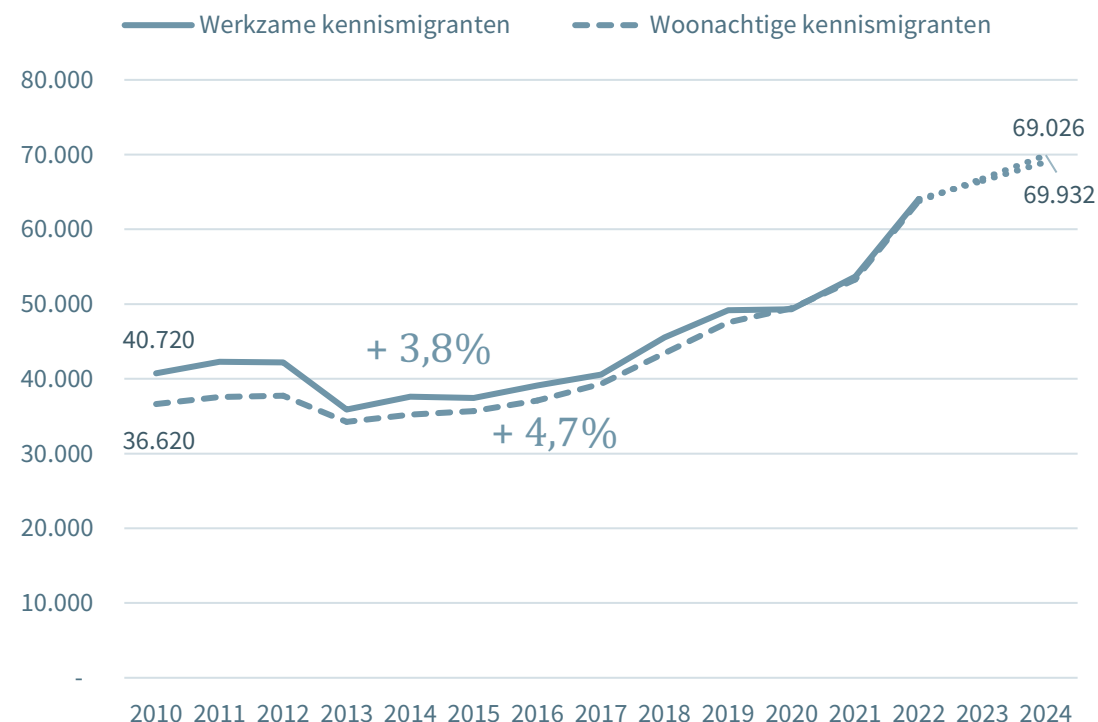
Naar schatting bijna 70.000 kennismigranten in Zuid-Holland

- In 2022 bedroeg het aantal **woonachtige en werkzame kennismigranten in Zuid-Holland ongeveer 64.000**. Indien de gemiddelde groeipercentages over de periode 2010-2022 hebben doorgezet naar 2024, bedraagt het aantal werkzame kennismigranten naar schatting 69.000 en het aantal woonachtige kennismigranten 70.000.
- Hiermee is het **woon-werksaldo van kennismigranten** in de provincie, in tegenstelling tot die van arbeidsmigranten, **nagenoeg in evenwicht**. In 2022 waren er 270 meer werkzame kennismigranten in de provincie dan dat er woonachtig waren.

Registratiegraad van kennismigranten

- Kennismigranten die niet uit de EU komen hebben een verblijfsvergunning nodig om in Nederland aan het werk te gaan, en inschrijving in de BRP is een voorwaarde daarvoor. Daarnaast blijven kennismigranten over het algemeen langer in Nederland en komen ze met het hele gezin. Ook worden ze vaak beter begeleid, ook op administratief vlak, door werkgevers of expatcentra. Tenslotte kent Nederland een aantrekkelijk klimaat voor kennismigranten, bijvoorbeeld met de Expatregeling, die correcte inschrijving bevordert. Al met al zijn er voldoende prikkels voor kennismigranten om zich te registreren, meer dan bij arbeidsmigranten. Om die redenen is de registratiegraad bij kennismigranten vermoedelijk dan ook hoger.

Kennismigranten in Zuid-Holland

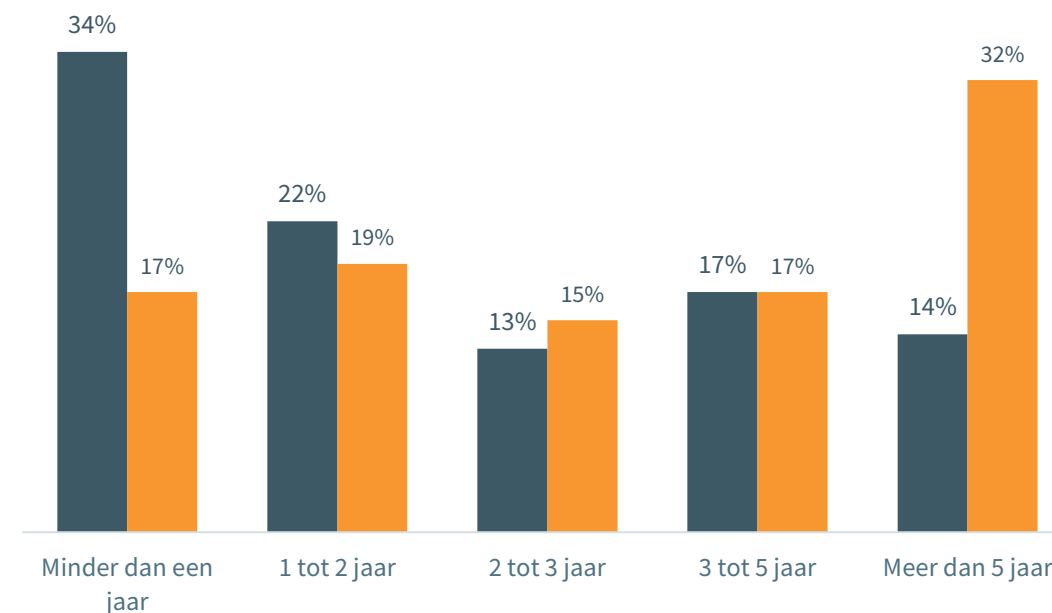


1 op 3 kennismigranten blijft meer dan 5 jaar woonachtig in Zuid-Holland

- Kennismigranten die werkzaam zijn in Zuid-Holland blijven over het algemeen langer in de provincie werkzaam dan arbeidsmigranten. Waar 62% van de arbeidsmigranten minder dan een jaar werkzaam is in de provincie, ligt dit percentage bij kennismigranten op slechts 34%. Desalniettemin betekent dit nog steeds dat slechts 2 op de 3 kennismigranten langer dan een jaar werkzaam is in Zuid-Holland.
- Vergelijkbaar met arbeidsmigranten, blijft bijna 1 op de 3 kennismigranten langer dan 5 jaar woonachtig in de provincie. Verhuizingen binnen de provinciegrenzen zijn hierin niet meegenomen, dus het is mogelijk dat zij in die periode wel zijn verhuisd binnen de provincie.

Verblijfsduur van kennismigranten in Zuid-Holland

■ Werkzaam in Zuid-Holland ■ Woonachtig in Zuid-Holland

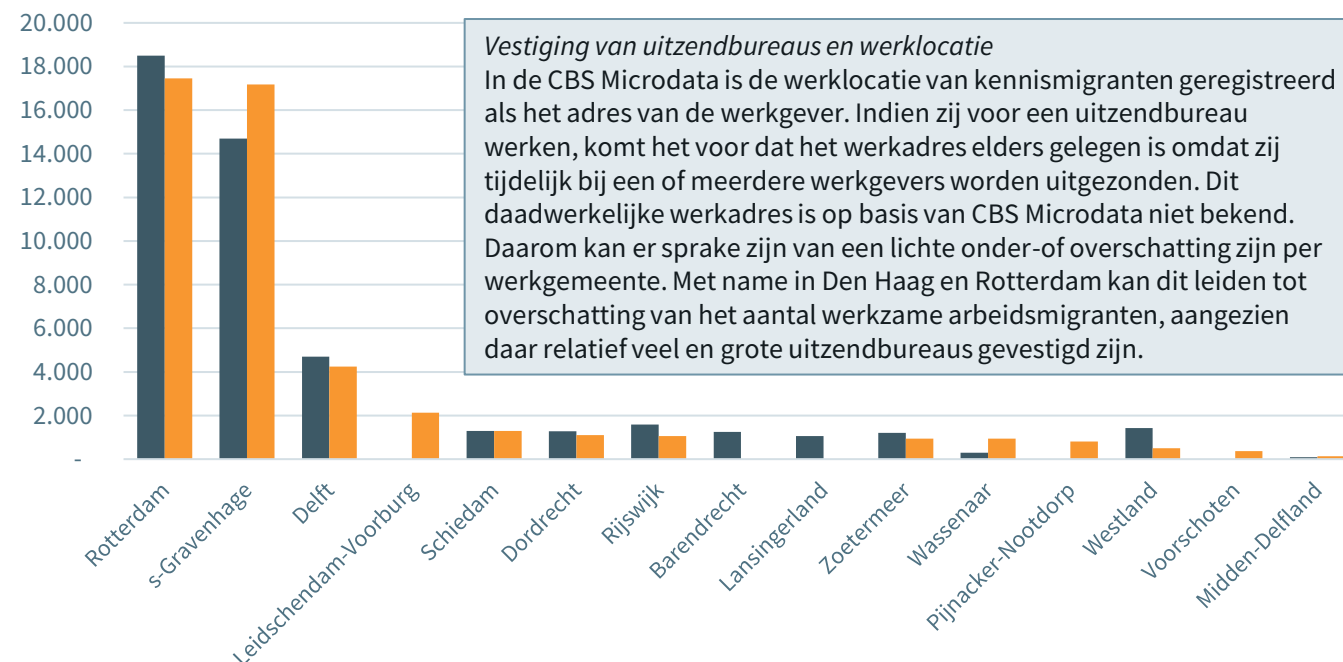


Ruim helft van geregistreerde kennismigranten woonachtig en werkzaam in Rotterdam en Den Haag

- Van 12 gemeenten is het aantal werkzame kennismigranten bekend. Samen verklaren zij 74% van het aantal werkzame kennismigranten in de provincie. De overige 26% is werkzaam in de 39 andere gemeenten in provincie Zuid-Holland.
- Ruim 54% van de woonachtige kennismigranten in Zuid-Holland is woonachtig in Rotterdam en Den Haag. Daarnaast is bijna 52% van de werkzame kennismigranten in de provincie werkzaam in deze twee steden.
- Van 13 gemeenten is het aantal woonachtige kennismigranten bekend. Samen verklaren zij 76% van het aantal woonachtige kennismigranten in de provincie. De overige 24% is woonachtig in de 38 overige gemeenten in de provincie Zuid-Holland.
- In tegenstelling tot de discrepanties bij de groep arbeidsmigranten, zijn discrepanties tussen het aantal woonachtige en werkzame kennismigranten per gemeente relatief klein.

Woon- en werkgemeenten van kennismigranten

■ Werkzame kennismigranten ■ Woonachtige kennismigranten



Meeste kennismigranten werkzaam in zakelijke dienstverlening

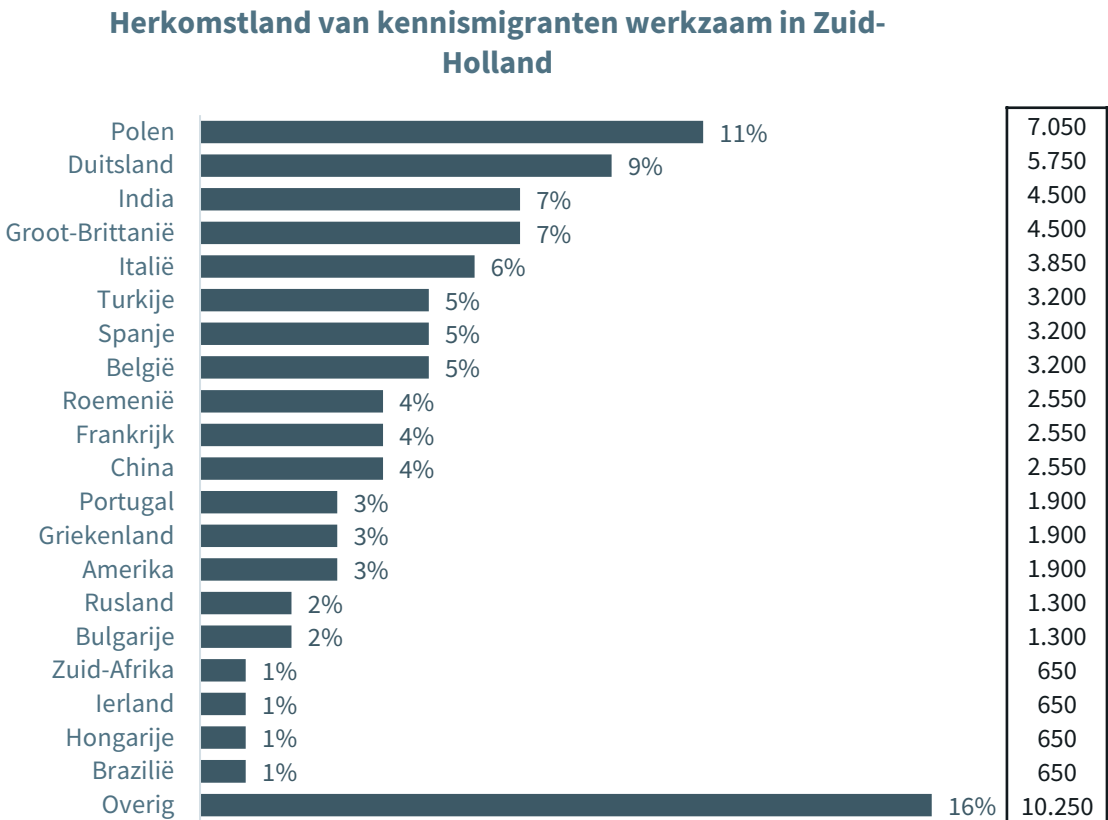
- In Zuid-Holland werkten in 2022 de **meeste kennismigranten in de zakelijke dienstverlening**. Ook in Nederland is dit de grootste werksector voor kennismigranten met een aandeel van 20%. Met name in Den Haag is het aandeel kennismigranten dat werkzaam is in zakelijke dienstverlening hoog: 29%.
- In de periode 2010-2022 wordt de **grootste verandering waargenomen in de sector ICT, telecom en communicatie**, waar het aandeel van werkzame kennismigranten toenam van 5% naar 11%.
- Andere opvallende cijfers zijn het aandeel van werkzame kennismigranten in Den Haag dat werkzaam is in de sector overheid en internationale organisaties; 12%. Dat is ruim 90% van het provincietotaal.
- In Delft is 43% van de kenniswerkers werkzaam in het onderwijs. Dit is ruim een kwart van het aantal kennismigranten in Zuid-Holland dat werkzaam is in deze sector.
- Tot slot is in de regio Rotterdam 8% van de werkzame kennismigranten werkzaam in Transport en logistiek. Dit is ongeveer 85% van het provincietotaal.

Werksector	Aantal werkzame kennismigranten	% van werkzame kennismigranten	Toegevoegde waarde per werknemer*
Zakelijke dienstverlening	13.500	21%	€105.500
Uitzendbureaus en detachering	7.700	12%	Onbekend
Onderwijs	7.000	11%	Onbekend
ICT, telecom en communicatie	7.000	11%	€124.500
Groothandel	5.800	9%	€81.300
Gezondheidszorg	3.200	5%	€63.900
Transport en logistiek	2.600	4%	€98.400
Industrie: metaalektro	2.600	4%	Onbekend
Overheid en internationale organisaties	1.900	3%	Onbekend
Financiële dienstverlening	1.900	3%	€237.500
Bouw	1.900	3%	€81.900
Industrie: voedings- en genotmiddelen	1.300	2%	€152.000
Industrie: raffinaderijen en chemie	1.300	2%	€172.100
Detailhandel	1.300	2%	€81.300
Cultuur, sport en recreatie	1.300	2%	€54.600
Persoonlijke dienstverlening	600	1%	Onbekend
Landbouw en visserij	600	1%	€93.400
Horeca	600	1%	€37.700
Delfstoffenwinning	600	1%	€1.384.800
Overig	1.300	2%	Onbekend
Totaal	64.065	100%	

* Toegevoegde waarde is gebaseerd op meest recente landelijke CBS cijfers (2023) van toegevoegde waarde per werkzaam persoon voor iedere sector, en dus niet specifiek voor kennismigranten.
Bronnen: Monitor internationals 2010-2022 – Regiorapportage Den Haag (Decisio, 2024), Arbeidsmigranten in Nederland 2023 (ABU & NBBU, 2023), Toegevoegde waarde (CBS, 2023). Bewerking Birch.

Kennismigranten steeds vaker afkomstig van buiten de EU

- Evenals bij de groep arbeidsmigranten, vertegenwoordigen Poolse werknemers de grootste groep kennismigranten. Waar arbeidsmigranten voornamelijk afkomstig zijn uit Polen, Bulgarije en Roemenië, is de spreiding van herkomstlanden bij de groep werkende kennismigranten een stuk groter.
- Ten opzichte van 2010 is het aandeel Indiase kennismigranten het sterkst toegenomen, van 2% naar 7%. De grootste afnames worden waargenomen bij kennismigranten van Britse (van 14% naar 7%) en Duitse afkomst (van 13% naar 9%).
- Waar het aandeel van personen dat afkomstig is uit niet-EU landen bij arbeidsmigranten 9% bedroeg in 2022, is dit bij kennismigranten ten minste 30%. Van de groep Overig (16%) is niet bekend wat de herkomstlanden zijn.



Beleid huisvesting arbeidsmigranten

Momenteel stuurt de Provincie al op verschillende manieren in de specifieke huisvesting van arbeidsmigranten. Dit komt bovenop het beleid van de Provincie op huisvesting, ruimte en wonen.

De Provincie ziet graag dat nieuwe woningen voor arbeidsmigranten zoveel mogelijk nabij voorzieningen en goed openbaar vervoer worden gebouwd en in beginsel binnen bestaand stads- en dorpsgebied. Dit kan via de bestaande woningvoorraad en nieuwbouw, maar ook door middel van transformatie van andere leeggekomen panden of op nog niet ontwikkelde locaties. Aan de dorps- en stadsranden zijn er in beperkte mate ook mogelijkheden voor huisvesting van arbeidsmigranten indien aan het ruimtelijk kwaliteitsbeleid wordt voldaan.

De Provincie heeft naast algemene beleidsregels omtrent huisvesting (van arbeidsmigranten) ook specifiek beleid en maatwerk voor verschillende gebiedstypen zoals bedrijventerreinen en Greenports. Dit beleid zal bij de nadere verkenning van gebiedstypen worden benoemd verderop in dit rapport.

Zowel landelijk als provinciaal is er sprake van misstanden bij de huisvesting van arbeidsmigranten. Vaak gaat het om het delen van woningen door veel personen, te weinig privacy, onvoldoende ramen in de woning of kamer en beperkt onderhoud en hygiëne. Door de rapportage 'Geen tweederangsburgers' en de landelijke campagne van het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten van

Emile Roemer is er een beter beeld ontstaan van deze misstanden en zijn er adviezen gedaan om deze te voorkomen. Om misstanden als deze te voorkomen en voldoende ruimtelijke kwaliteit en woonkwaliteit te waarborgen zet de Provincie Zuid-Holland in op twee regels omtrent de kwaliteit van de huisvestingslocaties.

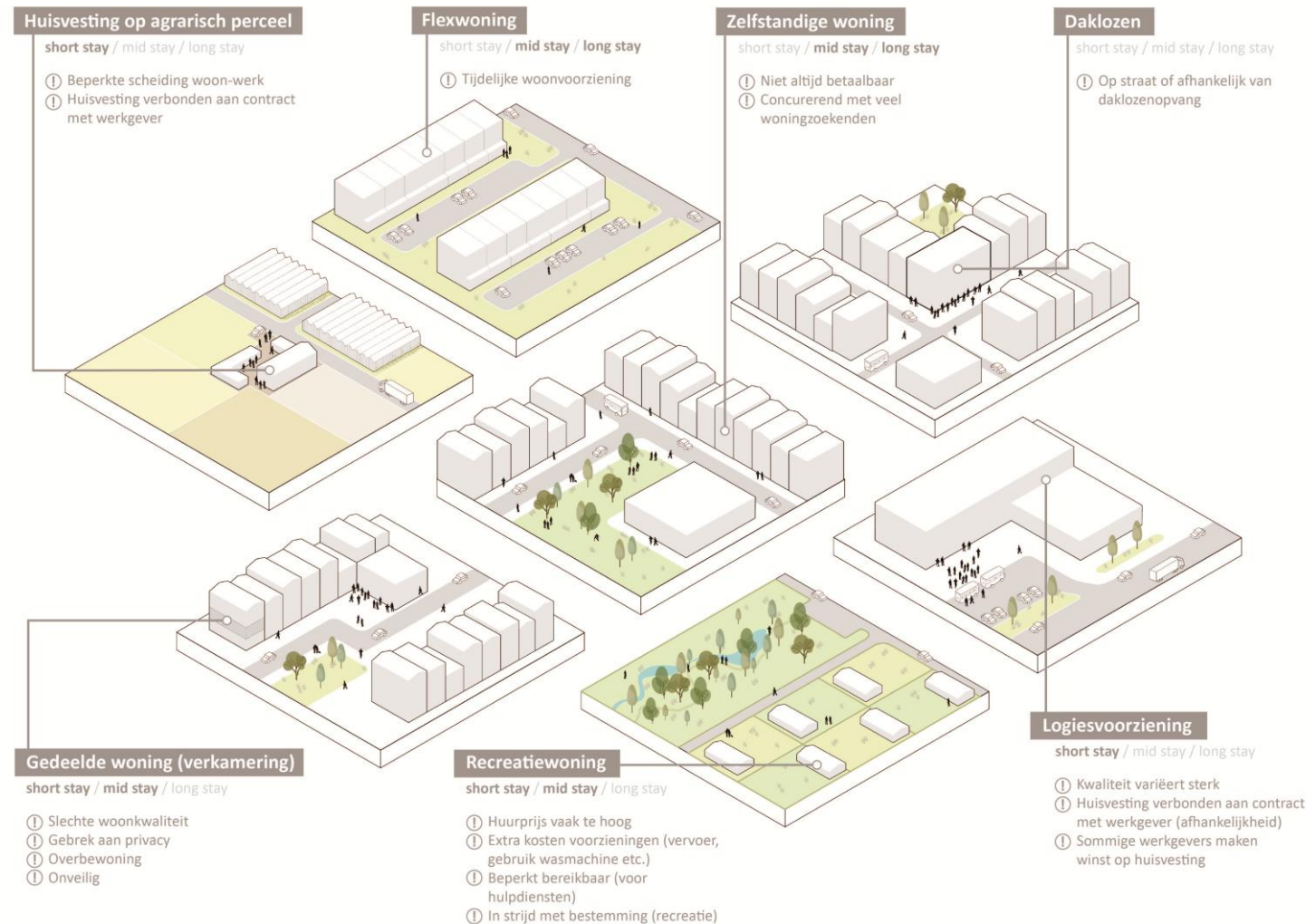
Allereerst moet minimaal worden voldaan aan de normen van Stichting Normering Flexwonen (SNF). Organisaties die arbeidsmigranten huisvesten kunnen een certificaat van de SNF behalen indien zij laten zien dat ze aan de normen voldoen. Het certificaat kan worden ingetrokken als er niet meer aan de normering wordt voldaan.

Ook is het van belang dat arbeidsmigranten een zelfstandig wooncontract krijgen aangeboden, los van het arbeidscontract. Scheiding van bed en baan is belangrijk om misstanden en uitbuiting tegen te gaan.

Naast deze twee regels geldt er in de provincie ook de verplichting om bij nieuwe initiatieven en uitbreiding van bestaande initiatieven die mogelijk kunnen leiden tot een grote toename van de huisvestingsbehoefte, in kaart te brengen wat dit betekent voor de huisvesting, vervoer, leefomgeving, zorg etc. voor arbeidsmigranten (huisvestingseffect). Hierdoor wordt in een zo vroeg mogelijk stadium inzichtelijk gemaakt hoeveel extra huisvesting nodig is en op welke wijze hierin zal worden voorzien.

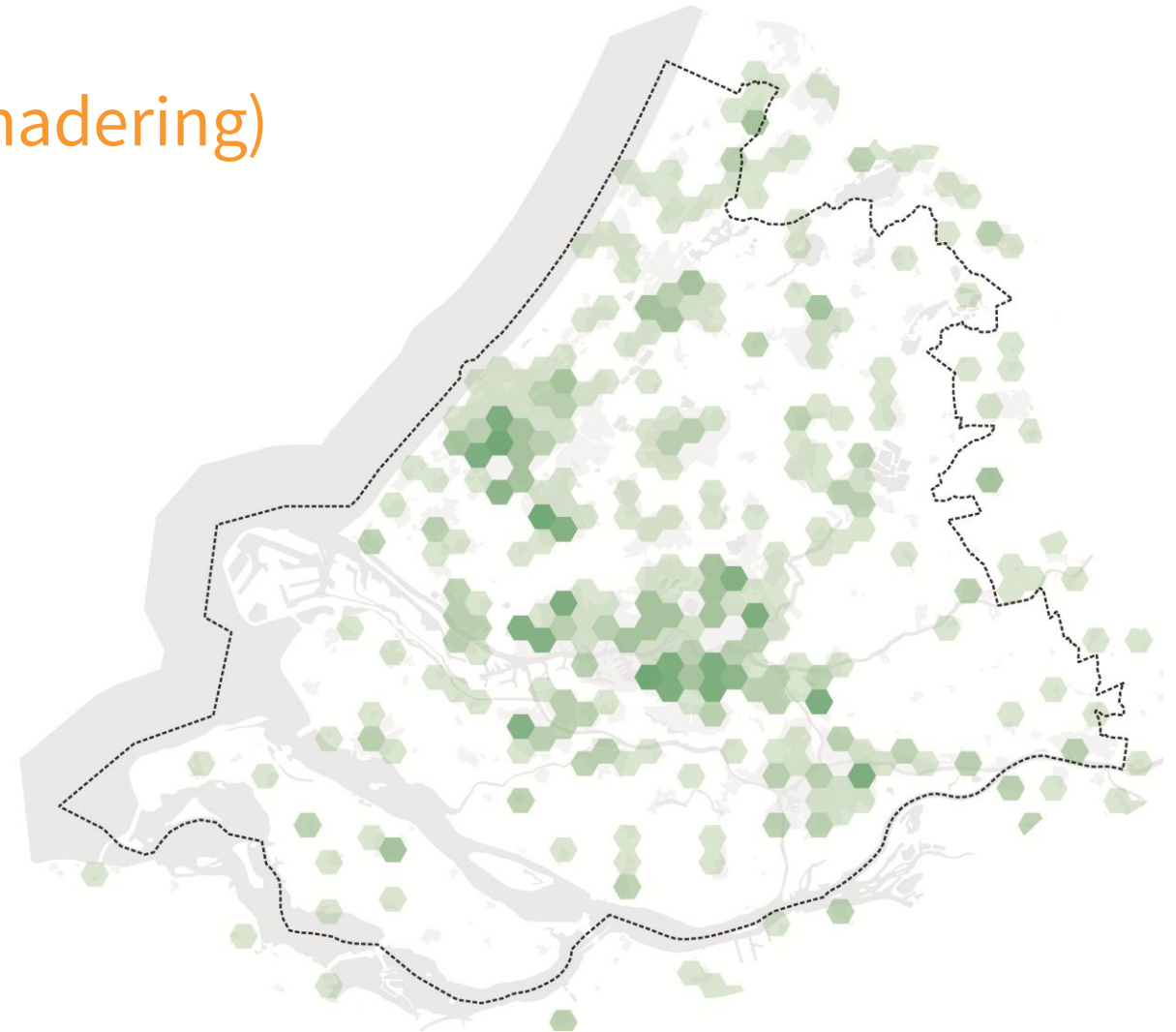
Huidige situatie huisvesting arbeidsmigranten

- Door de grote vraag vanuit het bedrijfsleven naar arbeidsmigranten is goede tijdelijke huisvesting een steeds belangrijkere voorwaarde om te kiezen voor een (tijdelijke) baan in Nederland. Het aanbod van huisvesting is echter nog onvoldoende waardoor er een hogere druk wordt gelegd op de bestaande woningvoorraad. Door verkamering en concentratie van huisvestingslocaties van arbeidsmigranten wordt overlast ervaren door omwonenden en is de woonkwaliteit ondermaats.
- Hiernaast is een beeld geschetst van de huidige situatie en vormen van huisvesting van arbeidsmigranten. Dit zijn vormen van huisvesting die naar voren komen in verschillende rapporten en interviews.



Woonlocatie arbeidsmigranten (benadering)

- De exacte woonlocatie is van veel arbeidsmigranten niet bekend. Hierdoor is er geen volledig beeld van de spreiding (en aantallen) van arbeidsmigranten in de provincie. Door een benadering wordt echter wel iets duidelijker hoe arbeidsmigranten over de provincie verspreid zijn, en in welke delen het meest gewoond wordt.
- De kaart rechts geeft een benadering van de woonlocaties van arbeidsmigranten door zowel wijken met een lage WOZ waarde (<250.000 gemiddeld) en wijken met veel lage inkomens (>50%) te selecteren. Hierin is te zien dat arbeidsmigranten voornamelijk in de stedelijke gebieden wonen rond Den Haag en Rotterdam.

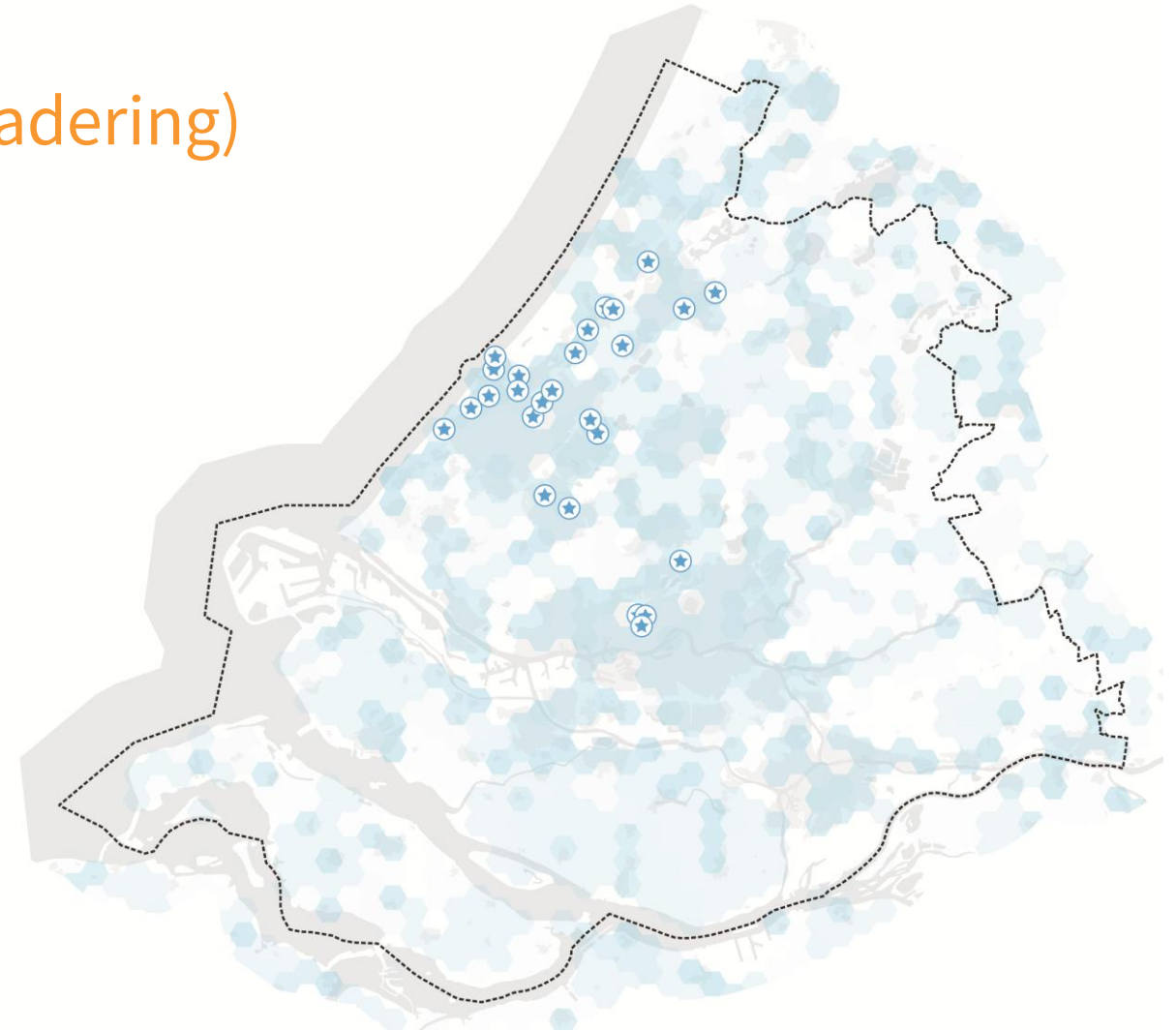


Schatting hoeveelheid arbeidsmigranten



Woonlocatie kennismigranten (benadering)

- In tegenstelling tot arbeidsmigranten zijn kenniswerkers meer verspreid over de provincie doordat deze groep meer financiële middelen heeft. In de kaart zijn wijken met een middelhoge WOZ waarde (>350.000), wijken met veel hoge inkomens (>40%) en internationale scholen gemarkeerd.



Internationale school



Schatting hoeveelheid kennismigranten



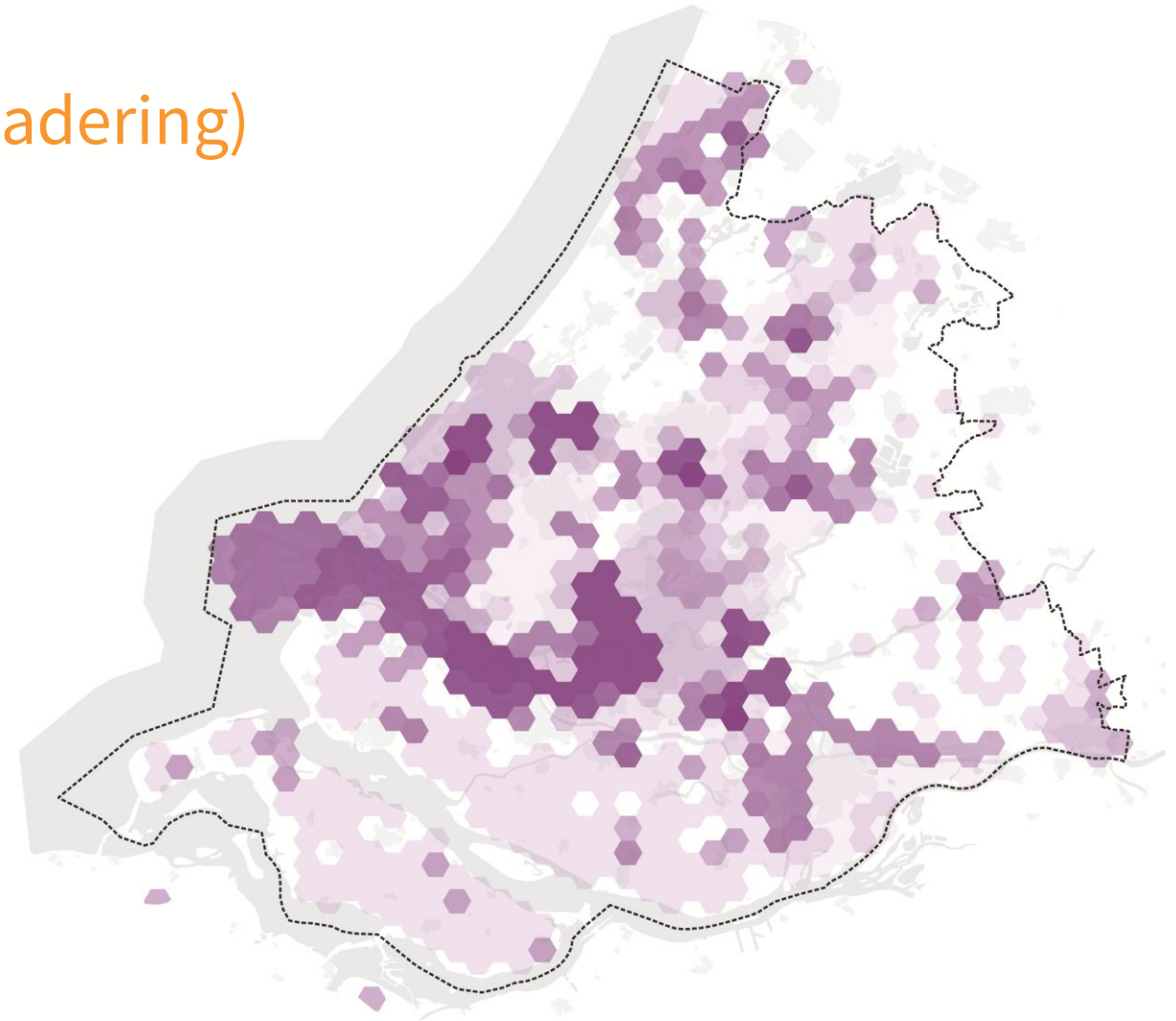
Werklocatie arbeidsmigranten (benadering)

- Om de woonlocatie met de werklocatie te kunnen vergelijken is een kaart gemaakt waarin de sectoren met de meeste arbeidsmigranten naar voren komen. Dit zijn de volgende sectoren:

- Vervoer & opslag
- Landbouw, bosbouw, visserij (tuinbouw)
- Industrie
- Handel

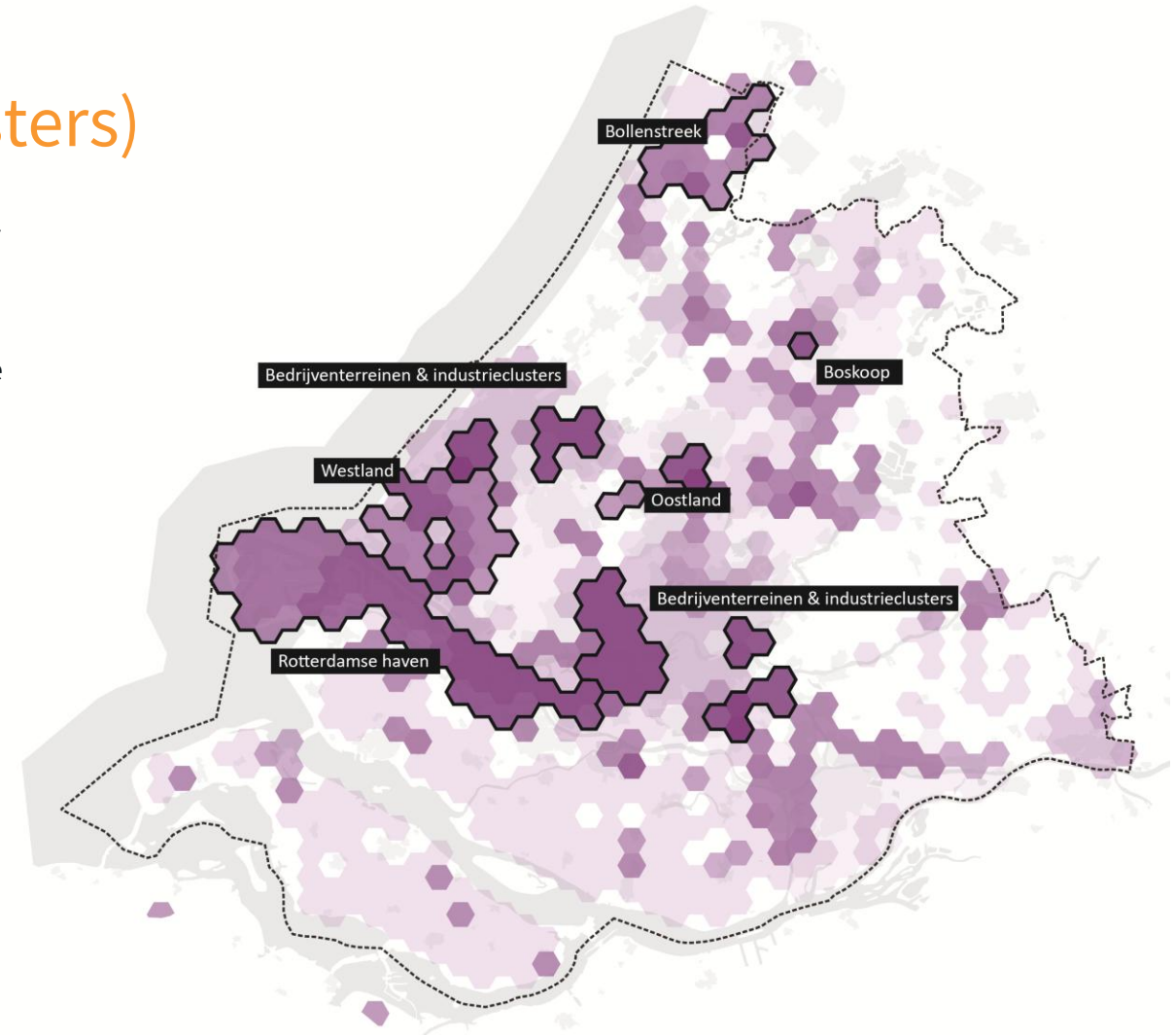
In de kaart zijn deze sectoren globaal zichtbaar en waar overlap van sectoren zit, is een donkere kleur te zien. Zo zijn locaties met meerdere sectoren met veel arbeidsmigranten zichtbaar in de donkere delen.

Schatting werklocatie arbeidsmigranten



Werklocatie arbeidsmigranten (clusters)

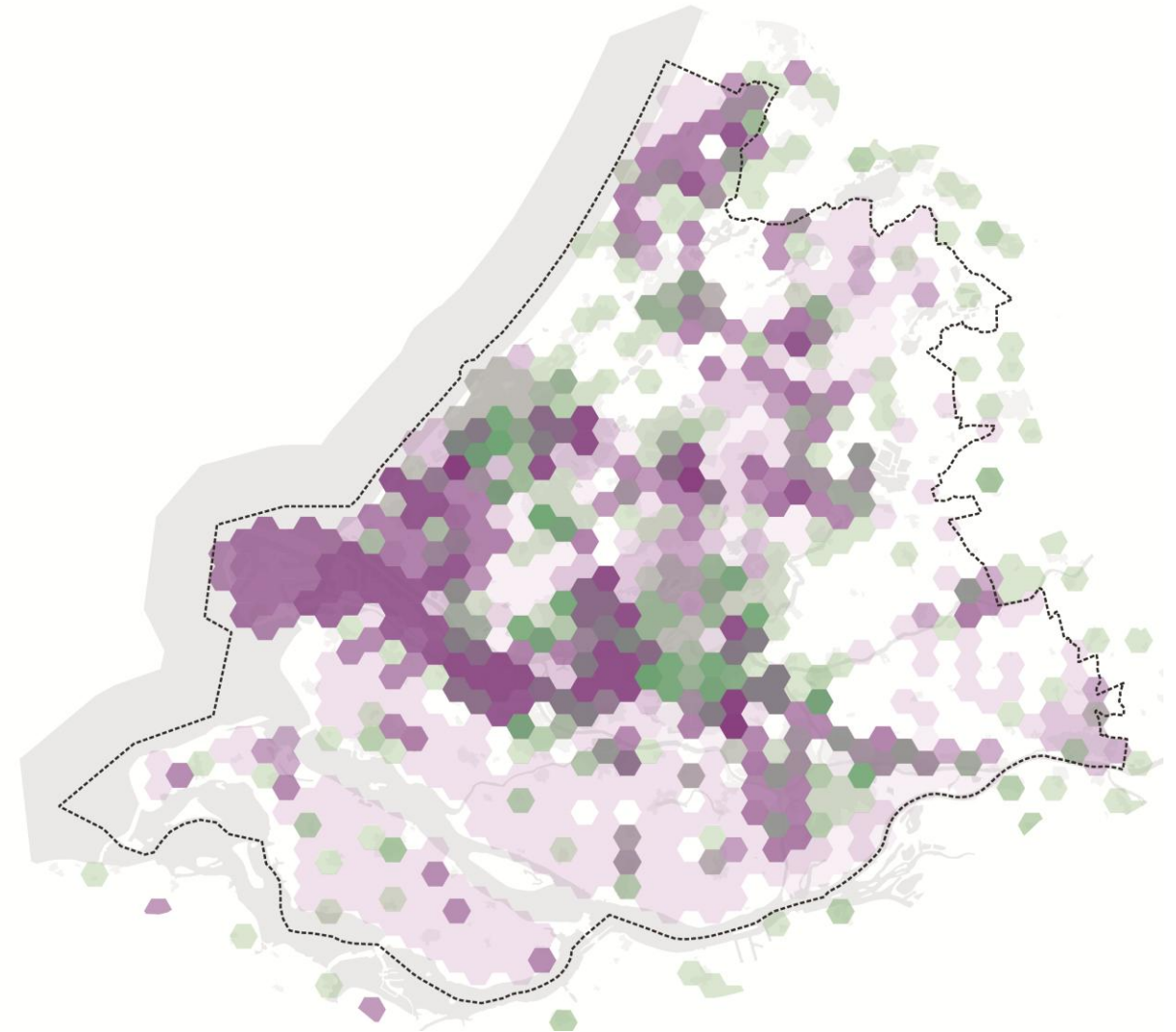
- Vanuit de analyse van de werklocaties van arbeidsmigranten zien we een aantal clusters terug die provinciaal en nationaal een grote rol spelen.
- Arbeidsmigranten in de provincie Zuid-Holland zijn voornamelijk werkzaam in grote clusters, zoals de Rotterdamse Haven, het Oost- en Westland, Boskoop en de Bollenstreek, en verder verspreid over verschillende bedrijventerreinen in de provincie.



Relatie woon-werklocatie

- Er wordt vooral gewoond in stedelijk gebied terwijl de werklocatie van arbeidsmigranten zich vaak bevindt buiten stedelijk gebied zoals in het Westland of de Rotterdamse Haven. In de praktijk kan dit betekenen dat de woon- en werkgemeente van een arbeidsmigrant verschillen. Vanwege de goede mobiliteit in de regio heeft dit weinig gevolgen voor de bereikbaarheid van de woon- of werklocatie*. Veel locaties zijn namelijk in minder dan een uur te bereiken met auto of openbaar vervoer. Het kan echter wel gevolgen hebben voor de huisvesting binnen een gemeente. Gemeentes als Rotterdam en Den Haag kampen met zeer grote woningtekorten en voorzien nu het Westland met huisvesting voor arbeidsmigranten die daar werken.

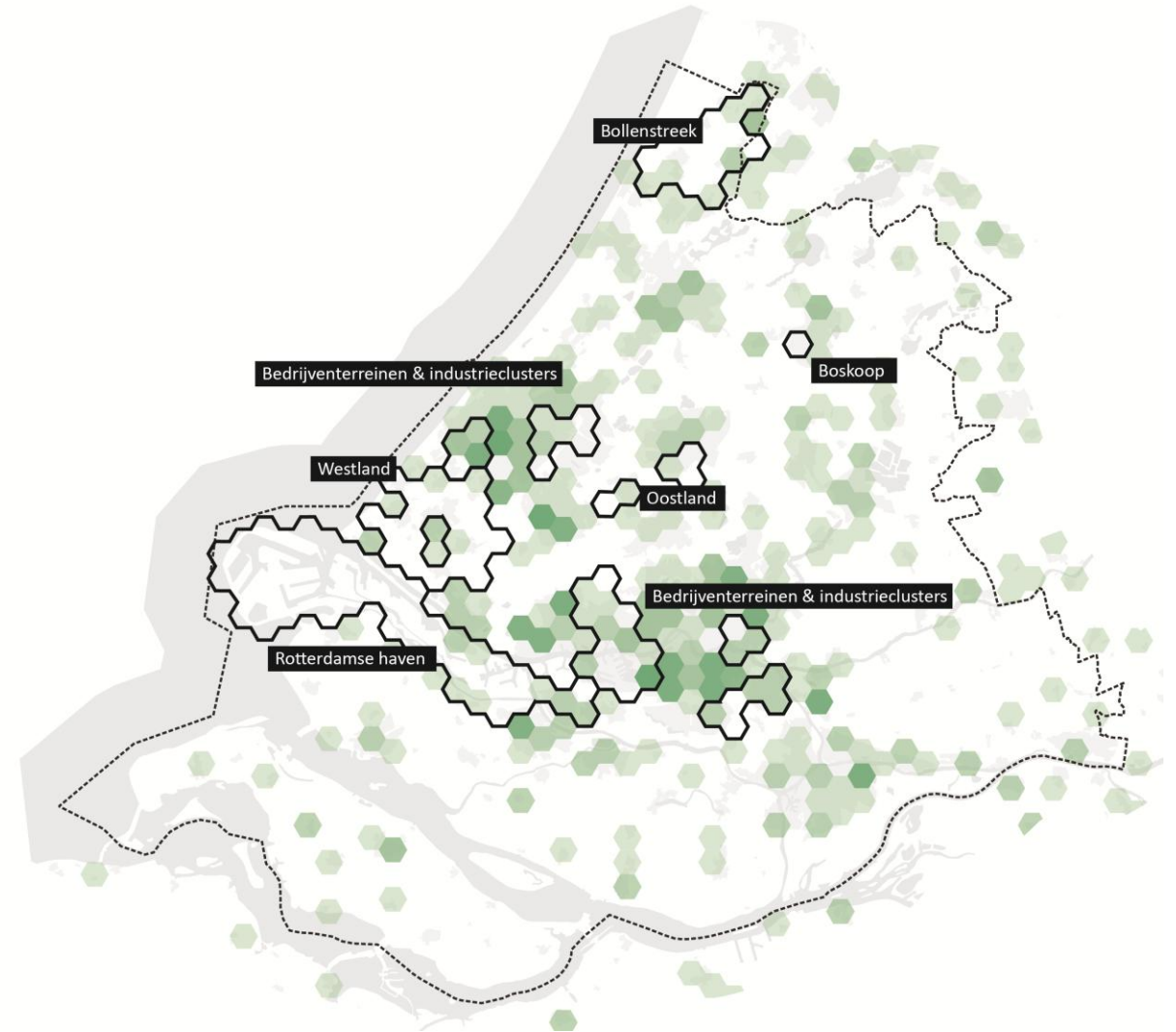
* Er is hier alleen gekeken naar de woonlocaties binnen de provincie Zuid-Holland. Het is bekend dat arbeidsmigranten ook buiten de provincie wonen terwijl ze wel werkzaam zijn binnen de provincie. Deze groep arbeidsmigranten heeft dus wel een grotere afstand tussen woon- en werk.



Relatie woon-werklocatie

- Er wordt vooral gewoond in stedelijk gebied terwijl de werklocatie van arbeidsmigranten zich vaak bevindt buiten stedelijk gebied zoals in het Westland of de Rotterdamse Haven. In de praktijk kan dit betekenen dat de woon- en werkgemeente van een arbeidsmigrant verschillen. Vanwege de goede mobiliteit in de regio heeft dit weinig gevolgen voor de bereikbaarheid van de woon- of werklocatie*. Veel locaties zijn namelijk in minder dan een uur te bereiken met auto of openbaar vervoer. Het kan echter wel gevolgen hebben voor de huisvesting binnen een gemeente. Gemeentes als Rotterdam en Den Haag kampen met zeer grote woningtekorten en voorzien nu het Westland met huisvesting voor arbeidsmigranten die daar werken.

* Er is hier alleen gekeken naar de woonlocaties binnen de provincie Zuid-Holland. Het is bekend dat arbeidsmigranten ook buiten de provincie wonen terwijl ze wel werkzaam zijn binnen de provincie. Deze groep arbeidsmigranten heeft dus wel een grotere afstand tussen woon- en werk.



Toekomstscenario's



Toekomst scenario's CPB bieden handvatten voor migratiebeleid

- Om bouwstenen voor toekomstig migratiebeleid te kunnen formuleren gebruiken we de recent opgestelde economische toekomstscenario's (4) van het CPB voor 2050.
- Uitgangspunt in de scenario's is dat de wereld zich op verschillende manieren kan ontwikkelen afhankelijk van een mix van in meer of mindere mate beïnvloedbare factoren:
 - Externe factoren zoals sociaal-maatschappelijke ontwikkelingen, geopolitiek beleid en ecologische ontwikkelingen
 - Interne factoren zoals eigen beleidskeuzes binnen de regio en nationaal beleid
 - De ontwikkeling in een bepaalde richting komt met voor-en nadelen op de economie en brede welvaart in de regio. De keuze is afhankelijk van een maatschappelijke visie.
- Voor dit onderzoek hebben we de CPB scenario's toegespitst op de mogelijke effecten op de arbeidsmigratie.
- Vervolgens koppelen we het huidige beleid aan de scenario's en geven we mogelijk nieuwe interventiemogelijkheden aan.



Markt

Breed ruimte voor ondernemerschap en weinig restricties



Autonoom

Beperken (stoppen) van arbeidsmigratie één van de leidende principes



Duurzaam

Inzetten op duurzaamheid. Transitie vragen om omscholing van een grote groep werknemers, waaronder arbeidsmigranten.

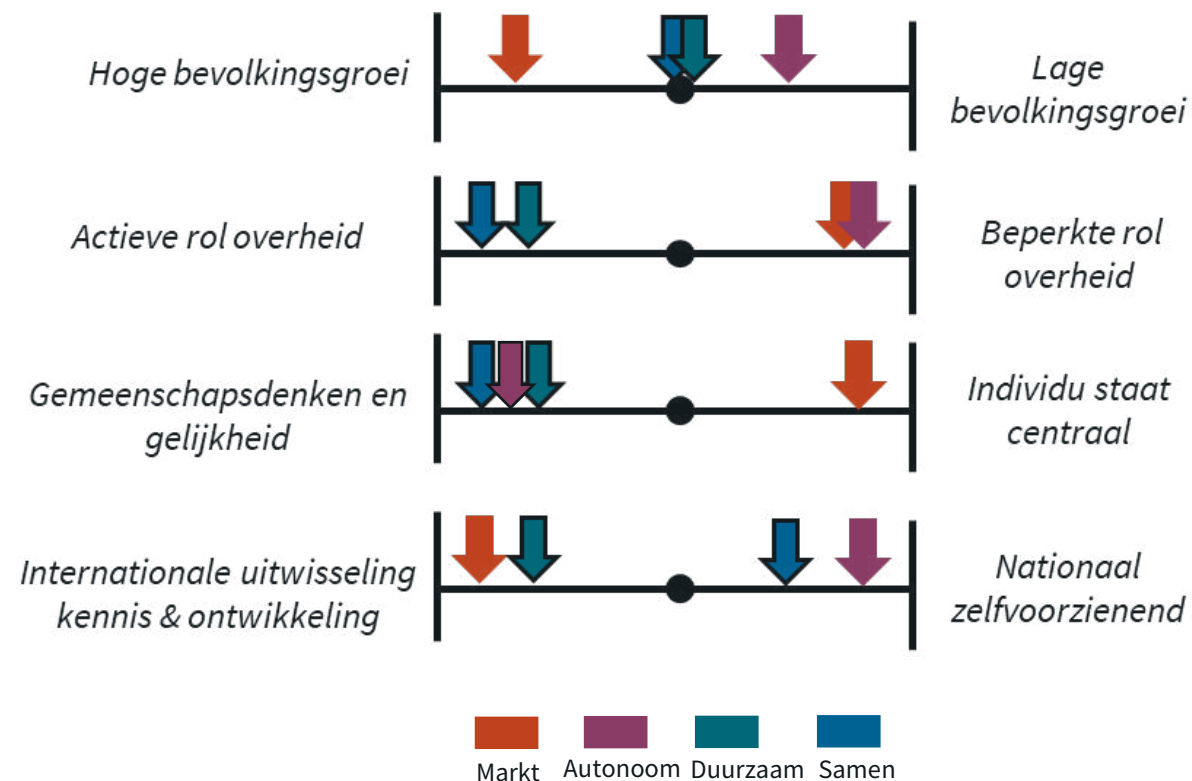


Samen

Focus op gelijkheid. Eisen (restricties) gesteld aan werkgevers over de herverdeling van welvaart en goed werkgeverschap.

Ieder scenario heeft andere consequenties voor arbeidsmigratie

- In de scenario's verschilt de groei in de beroepsbevolking door een hogere of lagere arbeidsparticipatie en de instroom van arbeidsmigranten. In het scenario Markt groeit de beroepsbevolking met 20% en in het scenario Autonoom is sprake van een krimp van - 3%. De andere twee scenario's liggen op een groei van +6% en +8%.
- Met uitzondering van scenario Autonoom is een beroep op arbeidsmigratie (praktische opgeleid en kenniswerkers) het uitgangspunt.
- In de vier scenario's verschilt de rol van de overheid. Bij scenario's Markt en Autonoom is sprake van een kleine overheid. Bij 'Duurzaamheid' en 'Samen' van een grote overheid.
- De rol van de overheid heeft een effect op het evenwicht tussen kosten en baten arbeidsmigratie. Met uitzondering van het scenario 'Markt' wordt actief gestuurd op de effecten van arbeidsmigratie. Bij 'Autonoom' is dit door arbeidsmigratie sterk te beperken.
- Een ander onderscheidend element is gemeenschapsdenken en individuele verantwoordelijkheid. Aangezien de praktisch opgeleide arbeidsmigrant een zwakkere positie heeft op de arbeidsmarkt, zorgt het scenario 'Markt' voor een verslechtering van zijn positie. Ook het scenario 'Autonoom' levert geen verbetering op door zwakke integratie in de samenleving.
- Een verschil tussen de scenario's is ook de openheid tot kenniswerkers. 'Markt' en 'Duurzaamheid' maken veel gebruik van kenniswerkers.
- Tenslotte leiden de scenario's tot een verschillend niveau van verdienvermogen en daardoor budget voor beleid.



Gevolgen van de scenario's voor de Zuid-Hollandse economie

- Op deze pagina hebben we een aantal gevolgen van de groeiscenario's doorgerekend voor de groei van de beroepsbevolking, netto arbeidsparticipatie, arbeidsproductiviteitsstijging, verandering van het Bruto Regionaal Product (BRP) en de inkomensongelijkheid.
- Op deze manier kan er met een bandbreedte rekening gehouden worden met de kwantitatieve gevolgen voor economisch-, sociaal en ruimtelijk beleid.
- Zo zal de huidige beroepsbevolking van 2,17 miljoen personen bij de scenario's Markt, Duurzaam en Samen groeien. Daarentegen wordt bij het scenario Autonoom een krimp van de beroepsbevolking verwacht.
- Op de volgende pagina's specificeren we per scenario de kwalitatieve gevolgen van de scenario's specifiek voor het migratiedossier.

Beroepsbevolking Zuid-Holland in 2050				
	2,60 miljoen	2,10 miljoen	2,30 miljoen	2,34 miljoen
	Markt (+20%)	Autonoom (-3%)	Duurzaam (+6%)	Samen (+8%)
Netto arbeidsparticipatie	80%	75%	76%	78%
Arbeidsproductiviteitsstijging per jaar	1,5%	0,5%	1,0%	0,5%
% verandering BRP per hoofd 2050 t.o.v. 2024	+ 47%	+ 6%	+ 23%	+ 10%
Inkomensongelijkheid: % verandering Gini coëfficiënt 2024-2050	+ 15%	+ 10%	0%	- 10%
	Markt	Autonoom	Duurzaam	Samen

Maatschappelijke kosten arbeidsmigratie groter dan baten. Grote ongelijkheid in samenleving. Wel groot verdienvermogen om collectieve uitgaven te betalen.

Financieel-economische groei gaat voor sociaal-cultureel en ruimtelijk-ecologische ontwikkelingen.

Voordelen:

- Hoogste verdienvermogen om collectieve uitgaven te betalen
- Hoogste stijging arbeidsproductiviteit en arbeidsparticipatie
- Ruimte voor ondernemerschap
- Versnelling innovatievermogen door vrije kennisuitwisseling en internationale concurrentie

Nadelen:

- Grootste groei in benodigde beroepsbevolking (+20%) terwijl komende jaren de demografische groei van de beroepsbevolking significant afneemt
- Hoogste instroom arbeidsmigranten; praktisch opgeleiden en kenniswerkers
- **Grootste uitbreiding woningcapaciteit en bedrijventerreinen**
- Minder baanzekerheid inwoners
- Ongelijke toegang voorzieningen (o.a. onderwijs en zorg) en grote toename zorgvraag (privaat)
- Gemiddeld hoogste groei, maar verschillen binnen provincie
- Kleinere overheid i.v.m. andere sectoren

- In dit scenario is er breed ruimte voor ondernemerschap en weinig restricties. Dit leidt tot een hoog verdienvermogen om ook collectieve uitgaven te betalen.
- Tegelijkertijd is er een grote groei aan arbeidscapaciteit nodig op alle opleidingsniveaus. Dit vraagt om de hoogste instroom van arbeidsmigranten op alle opleidings-, skills-niveaus.
- Hoewel de arbeidsproductiviteitsstijging in dit scenario het hoogst is (+1,5%), is dit onvoldoende compensatie. Dit geldt voor alle sectoren, met uitzondering van de dienstensector en de overheidssector waarbij verwacht wordt dat AI-innovaties grote verandering in processen en arbeidscapaciteit vragen.
- Er vindt bij publieke dienstverlening een verschuiving plaats naar privaat onderwijs en zorg. Dit leidt tot een hogere vraag, omdat 'alles' mogelijk is. Dit is niet vrij toegankelijk. Praktisch opgeleide arbeidsmigranten komen in de verdrukking. Kenniswerkers zijn wel in staat hogere kosten/eisen te betalen.
- Er vindt een vertraging plaats in duurzame transities, waardoor er in dit scenario minder naar deze skills gevraagd wordt.
- Er zijn minder eisen aan goed werkgeverschap. **Ook is er veel meer vraag naar woningen, waarbij minder gestuurd wordt op de kwaliteit van die woningen.**
- Al met al leidt dit tot een verslechtering van de maatschappelijke kosten van arbeidsmigratie t.o.v. de baten. Waarschijnlijk worden de huidige lasten van arbeidsmigratie vergroot in dit scenario. Ook omdat (een deel van) de huidige bevolking het moeilijk heeft in deze economie en samenleving.

Grote beperking arbeidsmigratie waardoor kosten en baten in evenwicht. Echter geen economische groei en verschraling voorzieningen.

Maatschappelijke cohesie en identiteit mogen ten koste gaan van materiële welvaart en economische groei.

Welvaart in andere gebieden is van ondergeschikt belang, een interne blik wordt gehanteerd.

Voordelen:

- Krimp benodigde arbeidskrachten (-3%)
- Lagere afhankelijkheid van buitenlandse ontwikkelingen
- Hogere mate van zelfredzaamheid bevolking en gemeenschapsgevoel
- Nieuwe productieketens met nieuwe bedrijven
- **Minder ruimte nodig: druk op ruimte en woningmarkt neemt relatief af**
- Veel zekerheid in vaste arbeidscontracten

Nadelen:

- Grotere afhankelijkheid groeivermogen Europa
- Laag verdienvermogen
- Geen beschikbaarheid arbeidsmigranten
- Verschraling voorzieningen; grote rol mantelzorg
- Verlagend innovatief vermogen
- Alle sectoren lage groei. Uitzondering Gezondheids- en welzijnszorg

- In dit scenario is het beperken (stoppen) van arbeidsmigratie één van de leidende principes. De insteek is om zoveel mogelijk met de autochtone arbeidscapaciteit te produceren en los te komen van internationale productieketens. Er is zelfs een krimp van de arbeidsmarkt (-3%).
- Er wordt vooral vertrouwd op het groeivermogen van Europa en liever nog Nederland. Dit heeft een laag verdienvermogen tot gevolg en daardoor weinig geld voor voorzieningen (verschraling). Het huidige niveau van welvaart wordt in dit scenario niet meer gehaald.
- In plaats hiervan is er vertrouwen op de zelfredzaamheid van de bevolking en gemeenschapsgevoel. Hier schuilt het risico in dat mensen met weinig netwerken (in de samenleving) onvoldoende opgevangen worden. Dit is extra van toepassing op laagopgeleide arbeidsmigranten. Aan de andere kant wordt er meer zekerheid geboden door vaste contracten.
- In alle sectoren is lagere groei met uitzondering van de gezondheids- en welzijnszorg. **Benodigde ruimte voor wonen groeit met 10%.**
- *Een andere kijk op dit scenario is een autonome defensie-economie. Er vindt een verschuiving plaats naar sectoren die bijdragen aan defensie. Dit vraagt om veel zij-instroom vanuit andere sectoren en een grote groep internationale kenniswerkers voor de benodigde innovatie-impuls. Ter overbrugging zullen ook veel praktisch opgeleide arbeidsmigranten nodig zijn.*

Grote groep arbeidsmigranten nodig voor realiseren transities. Herverdeling nodig naar groep achterblijvers. Baten minimaal in evenwicht met kosten.

Uitgangspunt is brede welvaart garanderen voor toekomstige generaties. Voor toekomstige welvaart zijn nu restricties gerechtvaardigd.

Voordelen:

- Stijging arbeidsproductiviteit (+1%)
- Investerings in (duurzame) innovatie zijn hoog
- Veel (duurzame) innovatie leidt tot economische groei en verdienvermogen (iets lager dan scenario Markt)
- Veel aandacht voor scholing, bijscholing en omscholing
- Toename in brede welvaart

Nadelen:

- Groei arbeidsmarkt (6%) groter dan demografische aanwas
- Hoge instroom arbeidsmigranten; praktisch opgeleiden en kenniswerkers
- Teveel restricties kan (op de k.t.) concurrentiepositie benadelen
- Niet iedereen kan meekomen in de duurzaamheidstransitie
- Een relatief grote overheid is nodig voor:
 - Herverdeling naar de groep achterblijvers
 - Inzet op onderwijs
 - Actieve sturing op duurzame initiatieven

- Dit scenario staat in het teken van realiseren van de grote duurzaamheidstransities in de economie (en samenleving). In dit scenario worden bedrijven restricties opgelegd m.b.t. duurzaamheid (energie- en klimaattransitie). Onder druk van de internationale concurrentie worden investeringen in Zuid Holland vertraagd, geannuleerd of verdwijnen bedrijven. Zeker op het haven-industrieel complex van de provincie is dit van toepassing.
- Ook vragen de transitie om omscholing van een grote groep werknemers, waaronder arbeidsmigranten. Dit is niet voor iedereen een makkelijk pad, waarbij extra inzet op onderwijs en ondersteunende arbeidsmarktfondsen* nodig is.
- De benodigde arbeidsmarkt groeit in dit scenario nog aanzienlijk (+8%). Groter dan de autonome demografische groei van de beroepsbevolking.
- Er is een grote overheidsorganisatie nodig om sturing te geven aan herverdeling bij onderwijs en duurzame initiatieven.
- In dit scenario is de blik ook gericht op duurzaamheid buiten Europa. Innovatiecapaciteit wordt ingezet op onderscheidende kennisgebieden als klimaatadaptatie (water) o.a. met bijbehorende vraag naar internationale studenten en kenniswerkers.
- Op de korte termijn zullen de kosten van arbeidsmigratie waarschijnlijk hoger zijn, dan de baten. Op de lange termijn zorgt de groei van de brede welvaart voor minimaal een evenwicht wat realistisch meer baten oplevert.

Grote groep arbeidsmigranten nodig voor verdienvermogen economie en in stand houden voorzieningen. Sturing op baten arbeidsmigratie t.o.v. kosten.

Egalitair: Verdeling van de welvaart is belangrijker dan de omvang. Behoud van toekomstige welvaart is belangrijk, maar dit mag niet ten koste gaan van een egalitaire samenleving.

Voordelen:

- Inkomensgelijkheid neemt toe
- Toegankelijkheid zorg en onderwijs neemt toe
- Hoge sociale mobiliteit
- Toename brede welvaart

Nadelen:

- Groei arbeidsmarkt (8%) groter dan demografische aanwas
- Herverdeling remt welvaartsgroei
- Teveel restricties kan concurrentiepositie benadelen
- Grootste deel migranten zijn arbeidsmigranten
- Grote vraag naar ruimte
- Lage innovatiekracht, ook voor oplossen maatschappelijke opgaven.
- Zorgkosten als % van het BRP zijn het hoogst

- Dit scenario zet gelijkheid in de samenleving centraal. De herverdeling van welvaart gaat hierbij (enigszins) ten koste van het verdienvermogen.
- De benodigde arbeidsmarkt groeit nog steeds aanzienlijk t.o.v. de demografische groei, zodat arbeidsmigranten, zowel kenniswerkers, als praktisch opgeleiden, nodig zijn.
- Gezien de focus op inkomensgelijkheid, herverdeling van welvaartsgroei en sociale mobiliteit is het waarschijnlijk dat de aparte positie van (laagopgeleide) arbeidsmigranten wordt meegenomen in de benodigde interventies. Er worden eisen (restricties) gesteld aan werkgevers over de herverdeling van welvaart en goed werkgeverschap.
- In dit scenario is een grote vraag naar (schaarse) ruimte met een groei van 10% voor ruimte voor wonen. Insteek is hoogwaardige woningbouw voor iedereen. Met regionale spreiding.
- Er is minder ruimte voor ondernemerschap en innovatiekracht. En dus ook een lagere bijdrage vanuit het bedrijfsleven aan de opgaven in de provincie. Ook zijn de zorgkosten in dit scenario het hoogst van alle ontwikkelroutes. Dit vraagt veel arbeidsmigranten.
- Er is sprake van een grote overheid waarin veel vertrouwen is om alle herverdelingsvraagstukken te organiseren.
- In dit scenario is sturing op een evenwichtige verdeling tussen baten en kosten van arbeidsmigratie. De praktijk zal echter weerbarstig zijn met schaarse ruimte (en grote vraag naar woonruimte), stijgende kosten en lager verdienvermogen.

Gevolgen van de scenario's voor de vraag naar arbeid

- Uit de vier CPB-scenario's blijkt dat in vrijwel alle toekomstbeelden de vraag naar zorg sterk toeneemt, terwijl de sector nu al met aanzienlijke personeelstekorten kampt — tekorten die, ongeacht het scenario, verder dreigen op te lopen. Op dit moment is 3% van de arbeidsmigranten en 5% van de kennismigranten die werken in Zuid-Holland werkzaam in deze sector.
- In het scenario Markt groeien daarnaast sectoren als landbouw, bosbouw, visserij en vervoer en opslag – samen goed voor 45% van de werkzame arbeidsmigranten in de provincie – bovengemiddeld. Ook hier kan de migratiebehoefte toenemen.
- In scenario's waarin kennisintensieve sectoren (zoals ICT, financiële en zakelijke dienstverlening) sterker groeien, ontstaat juist meer vraag naar kennismigranten. Kortom: in alle scenario's blijft arbeidsmigratie cruciaal, maar de aard van de gevraagde migranten verschilt per economische koers.
- N.b. De verwachte stijgingen zijn gebaseerd op het Bruto Regionaal Product (BRP) en hoeven niet automatisch te duiden op een toenemende inzet van arbeidsmigranten. Zo kan de geraamde groei van 22% in de sector landbouw, bosbouw en visserij in het scenario Duurzaam grotendeels voortkomen uit innovaties en productiviteitsverhogingen. Deze ontwikkelingen dragen juist bij aan een efficiëntere productie, wat eerder kan leiden tot een afname van de inzet van laagbetaald en laaggeschoold personeel dan tot een toename.

Reële groei Bruto Regionaal Product van Zuid-Holland in de periode 2021-2050

Sector	Reële procentuele groei BRP 2021-2050			
	Markt	Autonoom	Duurzaam	Samen
Zakelijke dienstverlening	70%	4%	22%	10%
Handel	85%	1%	22%	10%
Nijverheid en energie	70%	4%	30%	10%
Openbaar bestuur en overheidsdiensten	30%	4%	40%	40%
Gezondheids- en welzijnszorg	107%	52%	102%	80%
Verhuur en handel van onroerend goed	70%	4%	22%	10%
Vervoer en opslag	80%	1%	50%	10%
Informatie en communicatie	70%	4%	22%	10%
Onderwijs	70%	4%	35%	10%
Financiële dienstverlening	70%	4%	22%	10%
Landbouw, bosbouw en visserij	68%	3%	13%	8%
Cultuur, recreatie en overige diensten	70%	4%	22%	10%
Horeca	72%	4%	22%	10%
Totale procentuele toename	72%	8%	35%	20%

Huidige productiviteitsverschillen binnen sectoren uitgelicht

Niet alleen tussen, maar ook binnen sectoren zijn de verschillen in arbeidsproductiviteit en de ontwikkelingen daarin groot (zie Bijlage 7). Bovendien lijkt het verschil tussen hoog- en laagproductieve bedrijven binnen sectoren toe te nemen. Over het algemeen zijn grotere bedrijven productiever: het grootbedrijf is productiever dan het mkb, en het middenbedrijf is weer productiever dan het kleinbedrijf. Vaak wordt dit veroorzaakt door schaalvoordelen waar grotere bedrijven meer gebruik van kunnen maken. Daarom lijkt doorgroei van bedrijven naar meer werknemers ook een manier om arbeidsproductiviteitsgroei te verwezenlijken. (Nederlands Comité voor Ondernemerschap, 2024)

De groei van de arbeidsproductiviteit kwam het afgelopen decennium vooral door groei bij de koplopers en bij het mediane bedrijf. De arbeidsproductiviteit van de achterblijvers nam nauwelijks toe. Het Nederlands Comité voor Ondernemerschap geeft aan dat meer dynamiek belangrijk is om arbeidsproductiviteitswinst te realiseren. Dit vraagt om een markt waarin nieuwe bedrijven de ruimte krijgen om te groeien en innovaties te realiseren. Tegelijkertijd betekent dit dat bedrijven die langdurig achterblijven in productiviteit zich moeten aanpassen, herstructureren of, indien nodig, geleidelijk plaatsmaken. Zo kunnen schaarse middelen zoals arbeid en fysieke ruimte effectiever worden ingezet. De afgelopen jaren lijkt deze gewenste marktvernieuwing echter te zijn afgezwakt, wat de economische weerbaarheid onder druk zet.

Naar verwachting kan het Nederlandse midden- en kleinbedrijf aanzienlijke productiviteitsgroei realiseren – ter waarde van 76 miljard euro – wanneer bedrijven meer gebruikmaken van moderne technologieën, investeren in vernieuwing van producten en processen, en hun bedrijfsvoering verbeteren. Dit pad vereist geen structurele sectorverschuiving of groei in personeelsomvang, maar benut het bestaande potentieel binnen sectoren. Daarmee vormt het een realistische route voor duurzame groei van arbeidsproductiviteit, vooral wanneer ondernemers toegang hebben tot de juiste ondersteuning, kennis en middelen. (Nederlands Comité voor Ondernemerschap, 2024)

Huidige productiviteitsontwikkeling van sectoren uitgelicht

De Nederlandse **bouwsector** heeft niet alleen te maken met een dalende productiviteitsgroei, maar zelfs met een dalende productiviteit: werknemers worden minder productief. In 2022 is de productiviteit ten opzichte van 2021 met 2,2 procent gedaald ([PwC](#), 2024). De productiviteitsdaling houdt verband met de toegenomen financiële druk in een sector die traditioneel lage winstmarges heeft. Dit ondermijnt het vermogen van bouwbedrijven om te investeren en schokbestendiger te worden. Maar ook de afnemende instroom in de vakopleidingen is een reden van structurele aard. De voor de bouw relevante mbo-opleidingen brengen steeds minder afgestudeerden voort. Opleidingen in de proces- en precisietechnologie hebben te maken met dalingen van ongeveer veertig procent in het aantal instromers in de afgelopen jaren. Om de continuïteit in de uitvoering te waarborgen, is de sector mogelijk in toenemende mate afhankelijk van arbeidsmigranten.

Van de **ICT-sector** wordt verwacht dat daar sprake is van grote productiviteitsstijgingen, maar de sector kende vooral een sterke toename van arbeidsproductiviteit tussen 1995 en 2006 ([Actieplan Groene & digitale banen](#), 2025). Sindsdien een trend die ongeveer gelijk opgaat met die van het gemiddelde van alle sectoren. Door het aanhoudende tekort aan hoogopgeleide technici groeit ook in deze sector de inzet van arbeidsmigranten, met name uit andere EU-landen en Azië.

Transport en logistiek: De Nederlandse transport- en logistieksector was in 2022 ongeveer 4,3 procent minder productief dan in 2015 ([PwC](#), 2024). Op de vraag wat de belangrijkste belemmering is om de productiviteit te verhogen, noemt de sector zelf het gebrek aan gekwalificeerd personeel. De sector is traag met digitaliseren en heeft daardoor niet kunnen profiteren van technologische verbeteringen die de productiviteit aanzienlijk kunnen verhogen. De hoge kosten en het gebrek aan standaarden vormen een belemmering voor digitalisering. Bedrijven zijn voorzichtiger met het invoeren van digitale transformatie, vooral in zee- en luchtvracht, wat kan worden toegeschreven aan de arbeidsintensiviteit van de sector. Hoewel bijvoorbeeld zelfrijdende voertuigen een reële mogelijkheid zijn, worden schepen, vrachtwagens en vliegtuigen nog steeds grotendeels door mensen bediend. Bovendien zijn meer praktisch opgeleide werknemers dat werkzaam is in de transport- en logistieksector, niet bijzonder goed voorbereid op veranderende processen, werkomgevingen en technologieën, wat een andere belangrijke factor is als het gaat om arbeidsproductiviteit. Om personeelstekorten het hoofd te bieden, is de sector in toenemende mate afhankelijk van arbeidsmigranten voor uitvoerende en logistieke functies.

Gevolgen van de scenario's voor de Zuid-Hollandse ruimtevraag

Scenario Markt: druk op fysieke leefomgeving neemt toe

- Bevolking groeit, terwijl huishoudens door individualisering kleiner worden. Vraag naar woningen neemt toe.
- Hogere segregatie op woningmarkt: weinig regulering kan veel gebouwd worden en ruimte voor woningen stijgt met 20%, vooral aan randen van steden wordt gebouwd. Verschil tussen stad en platteland neemt toe.
- Door minder overheidssturing zullen met name huishoudens met lage inkomens en/of weinig vermogen minder snel verduurzamen. Hun kwaliteit van wonen zal achterblijven.

Scenario Autonoom: druk op ruimte neemt relatief af

- Minder centrale sturing leidt tot meer buitenstedelijke bouw. Landschap en natuur wordt minder belangrijk gevonden.
- Veel aandacht voor ontwikkelen van voorzieningen in landelijke gebieden
- Door beperkte bevolkingsgroei neemt druk op woningmarkt af.
- Samenwonen wordt aangemoedigd (o.a. met oog op mantelzorg).
- Aandeel vrijehuurwoningen neemt af, door eigen bewoners voorrang te geven bij zowel sociale huur als koop.

Scenario Duurzaam: overheidssturing op ruimtegebruik neemt toe

- Druk op fysieke leefomgeving neemt toe door stijgende woningvraag, nieuwe natuur en extensivering van de landbouw en energietransitie.
- Grond- en waterprijzen stijgen. (Middel)hoogbouw en binnenstedelijke bouw wordt vaker toegepast.
- Per saldo neemt beschikbare ruimte voor landbouw af. Woningen worden duurzamer en energiezuiniger. Overheid voert actief beleid om huurwoningen toegankelijk te maken voor mensen met lagere en middeninkomens.

Scenario Samen: sturing op beschikbaarheid van woningen in directe leefomgeving

- Ruimte voor woningen neemt toe. Er wordt meer regionaal verspreid gebouwd.
- Sociale woningbouw is een belangrijke pijler. Scheefwonen wordt tegengegaan.
- Toegankelijkheid van de woningmarkt wordt gestimuleerd door fiscale behandeling van eigen woning te versoberen en jongeren te helpen met toetreden tot de woningmarkt.

Ieder scenario heeft voor- en nadelen, maar er valt te kiezen

Van de beschreven scenario's zal niet één volledig uitkomen. Het is waarschijnlijker dat er elementen vanuit ieder scenario gaan voorkomen. Als Provincie en mede stakeholders kan met de kennis van deze scenario's worden geanticipeerd op de gevolgen met beleid.

Een andere manier om deze scenario's te benutten is meer gaan sturen op gewenste resultaten. Op het gebied van verdienvermogen; tempo van transitie; voorzieningenniveau; herverdelingsvraagstukken en uiteraard verdeling kosten-baten van arbeidsmigratie. Keuzes hierin bepalen de omvang van arbeidsmigratie en de wijze waarop met arbeidsmigranten wordt omgegaan.

De scenario's maken ook zichtbaar hoe de vraag naar ruimte zich kan ontwikkelen, afhankelijk van keuzes rond overheidssturing, duurzaamheid en maatschappelijke solidariteit. Zo leidt het scenario Markt tot sterke woninggroei aan de stadsranden met risico op verdere segregatie, terwijl Duurzaam inzet op binnenstedelijke verdichting en ruimtedruk door concurrerende opgaven zoals natuur en energietransitie. Autonoom verlicht de ruimtedruk maar gaat ten koste van landschappelijke kwaliteit, terwijl Samen een evenwicht zoekt door regionale spreiding en sociale woningbouw. De Provincie kan dus kiezen welk toekomstbeeld zij wil stimuleren: door te sturen op locatiekeuzes, duurzaamheidseisen, sociale toegankelijkheid en balans tussen stedelijk en landelijk gebied.

De realiteit is dat in drie van de vier scenario's arbeidsmigratie een (grote) rol speelt. Het niveau van arbeidsmigrant wordt vooral gedicteerd door de sectorstructuur (voorbeeld: als dus een kennisintensieve sector meer groeit, komen er meer kenniswerkers).

In het volgende gedeelte van dit rapport wordende knoppen beschreven waaraan gedraaid kan worden, de interventiemogelijkheden. Dit wordt vervolgens doorvertaald in de rol van de Provincie en andere stakeholders.

Interventie- mogelijkheden



Mogelijke interventies voor een Provincie om uit te voeren

De Provincie Zuid-Holland staat voor een strategische keuze: hoe om te gaan met arbeidsmigratie in een context van aanhoudende arbeidstekorten, woningdruk en maatschappelijke spanningen? Indien een wens is om de economie te laten groeien, al dan niet in relatie tot brede welvaart, blijkt uit scenariostudies dat arbeidsmigranten noodzakelijk blijven om de regionale economie, en met name essentiële sectoren als energie en zorg, draaiende te houden. Dit gegeven onderstreept dat afwachten geen optie is—sturing is onvermijdelijk. We hebben dit eveneens beredeneerd op basis van een gap-analyse

Om grip te krijgen op mogelijke handelingsperspectieven, koppelen we deze knelpunten aan concrete interventies die de Provincie zou kunnen invullen. Daarbij is tevens rekening gehouden met alles wat Provincie Zuid-Holland al doet. Op die manier is inzichtelijk wat wellicht ook nog opgeschaald of geïntensiveerd kan worden. Dit benadrukt ook het feit dat Zuid-Holland niet vanaf nul hoeft te beginnen, maar er juist een sterke basis is, van waaruit verder te werken is.

We maken onderscheid tussen **drie lagen van interventies**: no-regret, adaptieve en doorbraakinterventies. Elk niveau vergt een andere mate van ambitie en betrokkenheid van de Provincie. In doorbraakscenario's zou de Provincie zelfs richting kunnen geven aan de sectorale samenstelling van de regionale economie.

We presenteren vervolgens een overzichtelijk palet van 'knoppen' waaraan de Provincie kan draaien—variërend van het verbeteren van werkomstandigheden tot het (mede)sturen op type arbeidsmigrant. Deze interventiekaart biedt houvast om keuzes te maken in beleid en positionering. Andere provincies denken hier net als Zuid-Holland actief over na.

Bij elke knop geven we aan in welke mate er vanuit de Provincie al invulling aan wordt gegeven.

Het hoofdstuk eindigt met specifieke mogelijkheden in het ruimtelijk domein.

We realiseren ons dat de Provincie bij een aantal van de voorgestelde interventies geen doorzettingsmacht heeft op basis van wettelijke instrumenten/taken. Ten alle tijden heeft de Provincie haar schaalniveau om in te zetten voor verbinding, coördinatie (integraliteit), stimuleren en lobby voeren. En ook om haar activiteiten zichtbaar te maken voor relevante stakeholders. We stellen hierbij ook een aantal keer het afsluiten van convenanten voor om gezamenlijke verantwoordelijkheid te stimuleren. Op maat voor de situatie in Zuid Holland.

Arbeidsmigranten in merendeel van toekomstscenario's noodzakelijk

Deze gap analyse laat zien dat er behoefte is om na te denken over sturing: **de inzet van arbeidsmigranten is geen keuze maar noodzaak** om het verdienvermogen op peil te houden. Dit wordt ook onderstreept in veel van de door het CPB geschetste toekomstscenario's (eerder beschreven)*.

Als duidelijk is dat arbeidsmigratie blijft, resteert de vraag: **hoe kan daarop worden gestuurd?** Daar zal dit hoofdstuk dieper op ingaan.

Op de volgende pagina staan meerdere uitdagingen die volgen uit de context waarbinnen arbeidsmigratie zich afspeelt: de tekorten in arbeidskrachten, huisvesting en belemmeringen vanuit nationaal beleid. Deze uitdagingen vragen om **doordachte en gelaagde interventies**. Het overzicht dat daarop volgt, laat zien dat er al oplossingsrichtingen zijn, gericht op concrete rollen/interventies. Maar hoe zo'n interventie-aanpak wordt gestructureerd en hoe ver een Provincie daarin kan, mag en wil gaan is een vervolgvraag.



Interventiemogelijkheden (2)



In de Gapanalyse gaan we uit van doelen geredeneerd vanuit de Brede Welvaart. De basis hierin, is het realiseren van verdienvermogen om drie separate hoofddoelen te behalen:

- **Verdienvermogen mede voor bestaanszekerheid van inwoners.** Dit houdt een goed draaiende economie in die voor banen zorgt en dus een inkomen voor inwoners. Ook zorgt een goed draaiende economie voor opbouw van vermogen, voor bedrijven en personen, dat weer geïnvesteerd kan worden.
- **Verdienvermogen om maatschappelijke voorzieningen te betalen.** Een goed draaiende economie zorgt voor belastinginkomsten die ingezet kunnen worden voor maatschappelijke voorzieningen. Daarnaast zorgen inkomen en winst bij bedrijven voor ruimte om aan maatschappelijke voorzieningen mee te betalen.
- **Verdienvermogen om transities te financieren en behoud brede welvaart.** Voor deze tijd geldt nadrukkelijk dat er verdienvermogen nodig is om transities op het gebied van energie, klimaat en vergrijzing(gezondheidszorg) te financieren met als extra bijgekomen doel de veiligheidssituatie (defensie).

Om verdienvermogen, een goed draaiende economie, te realiseren zijn **drie opgaven** belangrijk die ieder weer te maken hebben met een tekortkoming (gap) en een daarvoor benodigde oplossing. Hiervoor geldt dat ieder beschreven oplossing alleen de tekortkomingen niet wegneemt. Ze zijn allemaal nodig.

- Allereerst is er **voldoende arbeidscapaciteit** nodig om het werk uit te voeren. In alle sectoren waar Zuid-Holland economisch sterk in is en alle maatschappelijke sectoren zoals zorg, onderwijs en overheid. Daarnaast zijn er werknemers nodig om de transitieopgaven te realiseren, o.a. in de energiesector en bouw.
- Op dit moment geven bedrijven duidelijke signalen af dat ze **omzet en winst missen**, omdat ze de mensen niet hebben om het werk uit te voeren. Ook is er **minder ruimte** voor **leren en innoveren**.

- **In het onderwijs en de zorg is ook duidelijk sprake van een groot tekort.** Het is nu en in de toekomst niet meer mogelijk om dit tekort weg te werken met meer inzet vanuit de autochtone bevolking. Er stromen minder jongeren de arbeidsmarkt in, meer ouderen stromen uit door pensionering en de groep onbenut arbeidspotentieel is niet groot genoeg om dit gat te vullen. Het enige wat hierbij nog gedaan kan worden is proberen te sturen op waar de schaarse arbeidscapaciteit wordt ingezet: geprioriteerde en cruciale beroepen. Dit lost echter niet de gehele krapte op en zorgt uiteraard ook voor sectoren die minder toegang tot arbeid krijgen (de niet-geprioriteerde sectoren).
- Volgend op de constatering dat de huidige en toekomstige arbeidscapaciteit niet gaat voldoen is het **realiseren van arbeidsproductiviteitsstijging**. Op dit moment is echter sprake van een afvlakkende groei in productiviteit. Er zijn ingrepen nodig op het gebied van automatisering, robotisering, slimmer werken en arbeidsduur. Ook deze ingreep gaat niet het gehele arbeidstekort oplossen. Zeker op de korte- en middellange termijn.
- De **derde opgave betreft zorgen voor voldoende innovatiekracht** om als regio en Nederland van de internationale concurrentie te blijven winnen, maar ook om oplossingen te vinden voor de grote transitieopgaven. Hierbij is de gap dat er onvoldoende gekwalificeerd personeel is om voor doorbraken in innovatie te zorgen, zowel op kennisgebied als vakmanschap, dus alle opleidingsniveaus.
- De optelsom dat vanuit de autochtone bevolking onvoldoende arbeidscapaciteit komt, productiviteitsstijging dit tekort niet wegneemt en we ook specifieke kennis en vakmanschap nodig **hebben vraagt om externe instroom van arbeidscapaciteit: arbeidsmigranten**. Wel geldt dat sturing op instroom autonome beroepsbevolking en productiviteitsstijging bepaalt hoeveel arbeidsmigranten er nodig zijn.

De uitdagingen op dit moment

Uitgangssituatie

Toekomstscenario's

Interventie-
mogelijkheden

Rol Provincie

Introductie

Mogelijkheden

Conclusie

Ruimte

Tekorten op de arbeidsmarkt	Huisvesting als structureel knelpunt	Sociale inbedding en beeldvorming	Belemmerend nationaal beleid	Regie en samenhang van provinciaal beleid	Samenwerking en coördinatie
- Tekorten aan vakmensen op mbo-3/4-niveau, vooral in techniek en zorg. Dit geldt ook voor hogere onderwijsniveaus. - Nationaal, provinciaal en lokaal beleid houdt volgens interview-respondenten onvoldoende rekening met de diversiteit binnen migrantengroepen, wat leidt tot interventies die niet altijd effectief zijn. Zo wordt bijvoorbeeld onvoldoende onderscheid gemaakt in opleidingsniveau of verblijfsduur.	- Er is sprake van een grote schaarste aan geschikte huisvesting, in het bijzonder voor arbeidsmigranten met een tijdelijk of flexibel arbeidscontract. - Ruimtelijke druk maakt locatiekeuze moeilijk; gemeenten botsen onderling. - Kwaliteit en toegankelijkheid van huisvesting vaak onder de maat, vooral bij niet-EU migranten. Met als gevolg complexere werving. - Gebrekkige registratie, controle en inzicht op huisvesting en verblijfsduur van migranten.	- Vaak wordt ook onvoldoende ingespeeld op het feit dat een arbeidsmigrant langere tijd in NL is en zelfs (kan) blijven. Arbeidsmigranten maken ook een (zij het een fundamenteel andere) wooncarrière mee. - Negatief sentiment in de samenleving belemmert beleid en politieke keuzes. - Kennismigranten mijden de provincie (en NL) vanwege onaantrekkelijk vestigingsklimaat en beperkt toekomstperspectief	- Nieuwe wetgeving en maatregelen zoals de WIB werpen hun schaduw vooruit. - Strenger wordende toelatingseisen beperken instroom van internationale studenten en kenniswerkers. - Imago van Nederland verslechtert, wat nu al leidt tot afname van instroom*, vóór invoering van wetgeving.	- Nog geen provinciale visie op arbeids- en kennismigratie. - Weinig integratie tussen internationale talentstrategie en ruimtelijk-economisch beleid. - Beleid is vaak stedelijk gefragmenteerd.	- Beperkte samenwerking tussen gemeenten (o.a. door botsende belangen), geen centrale regie of provinciale coördinatie. - Gemeenten voelen zich overbelast en missen handelingsruimte. - Private initiatieven kloppen niet automatisch aan bij de Provincie voor innovatieve oplossingen.

Mogelijke interventies*

Uitgangssituatie	Toekomstscenario's	Interventie-mogelijkheden	Rol Provincie
Introductie	Mogelijkheden	Conclusie	Ruimte

Tekorten op de arbeidsmarkt	Huisvesting als structureel knelpunt	Sociale inbedding en beeldvorming	Belemmerend nationaal beleid	Regie en samenhang van provinciaal beleid	Samenwerking en coördinatie
Bied ondersteuning bij regionale arbeidsmarkt-vraagstukken, inclusief internationale scholen, expatvoorzieningen en arbeidsvoorwaarden.	- Stimuleer en faciliteer regionale afstemming over vraag en locaties voor arbeidsmigranten-huisvesting; ondersteun gemeenten met kaders, kennis en goede voorbeelden, zonder in hun bevoegdheden te treden. - Ondersteun gemeenten bij informele en formele normvorming, o.a. rond huisvesting. - Wees kritisch op waar instroom wenselijk is, en durf ook grenzen te stellen op ruimtelijke (en sociale) gronden. - Verbetering kwaliteit huisvesting (Roemernorm)	- Neem initiatief in het formuleren van maatschappelijke en ethische normen, naast wettelijke kaders (bijv. gelijkwaardige behandeling van migranten). Dit kan via campagnes worden gepromoot of via convenanten worden geformaliseerd. - Investeer in data en kennisopbouw: verzamel en deel informatie over migratiestromen, woningbehoeften en arbeidsmarktontwikkelingen met gemeenten, sectoren, en het Rijk.	- Denk vanuit de vraag: wat is wenselijk voor de provincie, niet alleen wat wettelijk verplicht is. - Speel een rol in het lobbyen voor nationale beleidswijzigingen, zoals betere registratie (BRP/RNI), en voor regelingen als de internationale vakkrachtenregeling. - Waak voor regeldruk bij provinciale regelgeving die effect heeft op omliggende regio's – werk waar mogelijk samen met andere regio's op nationaal niveau.	- Ontwikkel en handhaaf een samenhangende langetermijnvisie op arbeids- en kennismigratie, gekoppeld aan brede welvaart, economie en ruimtelijke ontwikkeling. Bijv. met economische visie. - Stel een afwegingskader en effectrapportages op voor beleidskeuzes rond migratie. - Integreer randvoorwaarden zoals infra, water, energie in beleid rondom migratie en vestiging (brede analyse huisvestingseffecten).	- Harmoniseer beleid tussen gemeenten en regio's, faciliteer bovenlokale samenwerking en kennisdeling (bijv. tussen Westland, Rotterdam en Den Haag). - Verbind migratievraagstukken aan onderwijs, arbeidsmarkt, woningbouw en gebiedsontwikkeling (koppelkansen benutten).

Er zijn drie interventielagen te onderscheiden: no-regret, adaptief en doorbraak

Uit de vorige pagina's bleek dat er al na is gedacht over mogelijke oplossingsrichtingen. Het is echter zaak om deze richtingen te structureren. Op deze manier kan er ook geprioriteerd worden.

Verschillende interventies zijn in drie lagen te categoriseren:

- **No-regret** zijn interventies die in alle omstandigheden verstandig zijn, omdat de Provincie daar nog een been kan bijtrekken. No-regret interventies vergen geen grote politiek-bestuurlijke afslagen (maar wel uitvoeringskracht).
- **Adaptieve interventies** maken het mogelijk om de effecten van scenario's en trends te dempen of te compenseren. Wat is in minimaal twee van de vier scenario's slim om op voor te bereiden.
- **Doorbraakinterventies** geven de provincie een duidelijk profiel, op inhoud en op slagkracht. Hier wordt gekozen voor economische sectoren waarin op de lange termijn Zuid-Holland onderscheidend is. En een impact op de Brede Welvaart dat leven in de provincie aantrekkelijk maakt.

Algeheel geldt dat het vraagstuk van arbeidsmigranten om **een integrale oplossing vraagt**. Het heeft zowel te maken met **verdienvermogen**, als met de **sociale aspecten** van brede welvaart, als een **schaarse ruimte** opgave (voornamelijk woningbouw).

Ondertussen zijn de opgaven rond arbeidsmigratie steeds meer een gedeeld eigenaarschap tussen (bonafide) werkgevers en de overheid. De (komende) wetgeving draagt hieraan bij, evenals maatschappelijke druk.

Sturing geven aan arbeidsmigratie noodzakelijk voor maatschappelijk draagvlak

Dit overzicht laat verschillende interventiemogelijkheden zien. We bouwen hierbij voort op de tabel van pagina 58. N.b. dit overzicht laat zien wat er **mogelijk** is. Op de volgende pagina's werken we de verschillende interventies uit, en geven aan in welke mate deze al plaatsvinden.

- **No regret:** in elk scenario zijn deze maatregelen nuttig en wenselijk, ongeacht de arbeidsmarkt, migratiestromen of wetgeving. No-regret is niet hetzelfde als moeten. Wel zijn deze interventies laag-risico, relatief breed gedragen en leveren winst op (sociaal, economisch of bestuurlijk). De benoemde no-regret knoppen zijn ook relevant indien minder arbeidsmigranten nodig blijken: goed werkgeverschap en huisvesting is blijvend belangrijk. Ook als beleid later verandert, blijft transparante communicatie essentieel en is samenwerking een basisvoorwaarde voor effectief beleid.
- **Adaptief:** deze interventies zijn geen vastliggende keuze, maar een bijstuurinstrument naargelang het scenario. Het sturen op mate van benodigde arbeidsmigranten hoeft bijvoorbeeld geen harde koerswijziging te zijn, maar een manier om tijdig aanpassingen mogelijk te maken. Deze interventies kunnen tevens worden op of afgeschaald op basis van maatschappelijke druk of sectorale noden.
- **Doorbraak:** bij dit type interventie wordt verondersteld dat de Provincie (mede) bepaalt wie hier komt werken en onder welke voorwaarden. Ook de regie op ruimtelijke ordening, economische clustering en huisvesting over gemeentegrenzen heen positioneert de Provincie als spelverdeler, niet alleen als partner.

*Economisch beleid; ruimtelijk beleid en sociaal beleid

No-regret	Adaptief	Doorbraak
Verbeteren werkomstandigheden	Mate van benodigde arbeidsmigranten beïnvloeden (bijv. door robotisering)	Gericht werven arbeidsmigranten
Verbeteren leefomstandigheden	Maatschappelijke baten en lasten arbeidsmigratie in evenwicht	Integraal beleid* experimenteerruimte en handhaven
Bewustwording/ acceptatie noodzaak arbeidsmigratie	Gerichte verantwoordelijkheid werkgevers	Sectorale samenstelling economie Zuid Holland
Nauwe samenwerking werkgevers, overheid en migranten	Evenwichtige verdeling arbeidsmigranten over de provincie	Type arbeidsmigranten (opleidingsniveau; herkomst)

Wat de Provincie Zuid-Holland al doet

De Provincie Zuid-Holland onderneemt al veel op het gebied van arbeidsmigratie, met name op ruimtelijk en procedureel vlak. Zo worden duidelijke kaders vastgesteld voor de huisvesting van arbeidsmigranten, waaronder voorwaarden voor tijdelijkheid, inpassing, spreiding en locatiekwaliteit. Deze kaders worden gehanteerd bij de beoordeling van ruimtelijke plannen en zijn in de afgelopen jaren verruimd.

Wat opvalt is dat veel van de huidige provinciale inzet ondersteunend is van aard: het biedt informatie, kaders en ondersteuning aan gemeenten, maar is niet altijd een beleidsinterventie op zichzelf.

De volgende pagina's kijken in meer detail naar de op de vorige pagina genoemde interventiemogelijkheden, en koppelt deze concreet aan dat wat de Provincie Zuid-Holland al doet. Met deze analyse wordt inzichtelijk op welke thema's de Provincie al actief is, wat beleidsmatig of praktisch nog versterkt kan worden, en waar de Provincie aanvullende rollen kan opnemen. Per beleidsoptie – zoals betere leefomstandigheden, een eerlijkere verdeling van lasten en baten, of meer verantwoordelijkheid voor werkgevers – is bekeken of en hoe Zuid-Holland hierop handelt.

Naast een detailuitwerking bieden we ook een korte samenvatting die gebruik maakt van een **stoplichtmodel** wat per interventie aangeeft in welke mate de Provincie al actie onderneemt, wat ontbreekt, en wat de Provincie in theorie zou kunnen doen. Zo ontstaat een scherper beeld van de beleidsruimte die provincies hebben, en hoe Zuid-Holland die al wel of juist nog niet benut.

Uitwerking no-regret interventies: Zuid-Holland al zeer actief

De Provincie Zuid-Holland onderneemt **gerichte acties om de leefomstandigheden van arbeidsmigranten te verbeteren**, vooral via ruimtelijke kaders voor huisvesting.

- De Provincie hanteert specifieke kaders voor de huisvesting van arbeidsmigranten, die in 2022 zijn verruimd. Voorwaarden zijn o.a. zichtbaarheid vanaf de openbare weg en nabijheid van voorzieningen om sociale uitsluiting te voorkomen. Op bedrijventerreinen is huisvesting ook mogelijk, maar de termijn is recentelijk verkort naar 10 jaar.
- Met de Omgevingswet is een tijdelijke vergunning van 20–30 jaar mogelijk, mits goed onderbouwd. Er is daarnaast een piekseizoenregeling waarbij maximaal 3 maanden huisvesting op bijvoorbeeld agrarisch erf is toegestaan, mits daarna alles wordt verwijderd.
- Ook is het voor gemeenten verplicht om huisvestingseffecten van nieuwe bedrijvigheid in kaart te brengen (wat niet per definitie gaat om leefomstandigheden. Het gaat erom dat gemeenten überhaupt rekening houden met de komst van arbeidsmigranten bij nieuwe bedrijvigheid). De provincie gaat bij voorkeur in een vroeg stadium in gesprek met hen om mee te denken over inpassing.
- Naast ruimtelijke kaders kijkt de provincie ook mee naar de kwaliteit van huisvesting: SNF-normen gelden, scheiding van woon- en werkcontracten is van belang (staat in de visie). Daar wordt op getoetst: als casussen binnenkomen, controleert de Provincie deze.
- Sinds 2022 is Zuid-Holland de enige provincie waarbij een huisvestingseffectmeting al is opgenomen in de Omgevingsverordening.
- Een herziening is nog in ontwikkeling, maar de intentie is om met deze herziende variant gemeenten te kunnen wijzen op de wenselijkheid van 1 persoon per kamer, een minimum leef-oppervlakte. Voor zover bekend zijn andere provincies nog niet zo ver hierin.
- Daarnaast informeert de Provincie actief over de normen via een infographic. Deze is inmiddels verouderd en wordt geüpdatet (en uitgebreid naar flexwonen).
- De Provincie is betrokken bij het onderzoek van de Risbo (Zicht op arbeidsmigranten, 2024)

Voor werkomstandigheden is de rol van Zuid-Holland **minder direct**.

- De Provincie draagt bij aan het uitwerken van de Roemeraanbevelingen. Zo neemt Zuid-Holland deel aan het Interprovinciaal Arbeidsmigratieprogramma (IPA), waarin werkomstandigheden besproken worden met o.a. SZW, werkgevers en vakbonden.
- Een eigen convenant of afspraken over goed werkgeverschap bestaan echter nog niet. Hier kan Zuid-Holland – bijvoorbeeld naar Brabants voorbeeld – samenwerkingsafspraken ontwikkelen met sectoren over fatsoenlijke arbeidsvoorwaarden en toezicht, gekoppeld aan ruimtelijke steun.
- De provincie zou kunnen bijdragen aan het stimuleren van taal en toegang tot scholing onder arbeidsmigranten verbeteren. Denk daarbij aan het inzetten van de HCA en LLO initiatieven ondersteunen. Dit maakt arbeidsmigranten productiever en zorgt voor veiligere werkomstandigheden.

Uitwerking no-regret interventies: Zuid-Holland al zeer actief

De **bewustwording over de noodzaak** van arbeidsmigratie komt slechts beperkt terug in het beleid.

- De Provincie deelt **infographics** en cijfers en vraagt gemeenten om hun behoefte te onderbouwen.
- Er is nog geen expliciete strategie voor publiekscommunicatie of participatie. Hier ligt kans om als Provincie het gesprek te faciliteren over de waarde van arbeidsmigratie, bijvoorbeeld via dialogen, arbeidsmarkttafels of campagnes in samenwerking met regio's.

De **samenwerking** tussen overheid, werkgevers en migranten wordt door Zuid-Holland actiever opgepakt.

- Naast deelname aan landelijke programma's heeft de Provincie een "**ambassadeur**" en "**aanjager**" aangesteld. Met een "aanjager arbeidsmigranten" die onder meer regionale samenwerking gaat opzetten rond bijvoorbeeld huisvesting, handhaving, het huisvestingseffect, woonzorgvisies. Deze aanjager zal ook gemeenten gaan helpen/stimuleren bij huisvestingsvraagstukken, gericht op realisatie. Een "ambassadeur" zal breder voor doelgroepen, waaronder arbeidsmigranten, ook bestuurlijk hiervoor aan de slag gaan. Dit laat zien dat Zuid-Holland zich als verbindende overheid positioneert.
- Zuid-Holland is partij in diverse reguliere woonoverleggen. Arbeidsmigratie is daar zo nu en dan een onderwerp. Daarnaast overlegt Zuid-Holland informeel periodiek met provincies over ontwikkelingen en beleid en nieuwe mogelijkheden voor interventies of aanpakken. Verdere versterking is mogelijk via een structureel overlegplatform, waar stakeholders knelpunten bespreken en beleid kunnen bijsturen.
- Aanvullend kan de Provincie een bijdrage leveren door best practices actief te communiceren en stimuleren.

Kortom: Zuid-Holland doet veel aan leefomstandigheden en samenwerking, maar de inzet op werkomstandigheden en publieke bewustwording is beperkter. Op alle vier punten liggen kansen om bestaande inspanningen uit te bouwen, met name door de provinciale rol als ruimtelijk regisseur en bruggenbouwer sterker in te zetten.

Op de volgende pagina is een **samenvatting** te zien van wat de Provincie al doet, en mogelijk kan versterken of aanvullend kan doen.

Samenvatting no-regret interventies

Beleids optie	Beknopt overzicht activiteiten Zuid-Holland	Mogelijke aanvullingen/verbeteringen/intensiveringen	Kleur
Verbeteren werk-omstandigheden	De Provincie draagt bij aan deze verbetering middels hun participatie in de IPA-begeleidingsgroep met VNO-NCW, FNV en anderen waarbij werkomstandigheden van arbeidsmigranten worden besproken met SZW in het kader van Roemeraanbevelingen.	Provincie kan via convenanten met regionale werkgevers(organisaties) meer stimuleren op ketenverantwoordelijkheid en integraliteit met andere vraagstukken rond migranten, zoals leefomstandigheden, integratie, etc.	
Verbeteren leef-omstandigheden	De Provincie voorziet hierin door het stellen van ruimtelijke kaders rondom huisvesting, eisen aan kwaliteit (SNF-norm), afstand tot voorzieningen, huisvestingseffect, leefruimte per persoon (in wording), en aandacht in Omgevingsbeleid. De Provincie had hier voorheen een programma op waarin meerdere onderzoeken zijn uitgevoerd. Daarnaast was er een gemeentenetwerk en periodieke online gesprekken met gemeenten. Via deze accounts is contact met gemeenten waarbij de Provincie meekijkt en -denkt over met name de inpassing. Op korte termijn zullen een aanjager en ambassadeur starten die bij gemeenten langs gaan.		
Bewustwording/ acceptatie noodzaak arbeidsmigratie	De Provincie deelt infographics en cijfers en vraagt gemeenten om hun behoefte te onderbouwen.	Er ligt een kans om als Provincie het gesprek te faciliteren over arbeidsmigratie via dialogen, arbeidsmarkttafels of campagnes. De Provincie zou bewustwording kunnen agenderen via regionale dialogen of communicatiecampagnes.	
Samenwerking overheid-werkgevers-migranten	Deelname aan IPA-begeleidingsgroep, contacten met werkgevers, overleg met gemeenten, casusgerichte ondersteuning, "aanjager" en "ambassadeur" voor samenwerking.	Omdat veel van het beleid van de Provincie een impliciete relatie heeft met arbeidsmigratie, is het breder delen van informatie met partners relevant.	

Uitwerking adaptieve interventies: Zuid-Holland onderneemt diverse acties

De Provincie Zuid-Holland neemt stappen richting het sturen op de mate van benodigde arbeidsmigranten, maar dit gebeurt vooral **indirect**.

- In de **Omgevingsverordening** wordt van gemeenten gevraagd om het huisvestingseffect van nieuwe woningbouwlocaties in kaart te brengen en dit regionaal af te stemmen, inclusief de effecten op de huisvesting van arbeidsmigranten. In de Herziening 2025 van de Woon- en Leefomgevingvisie wordt daarnaast het belang benadrukt om de brede behoefte aan huisvesting voor arbeidsmigranten actueel te houden en deze te betrekken bij woonzorgvisies, planregistratie en volkshuisvestingsprogramma's.
- De Provincie **stimuleert en investeert in robotisering** om arbeidskrachten in bepaalde sectoren vrij te spelen voor cruciale beroepen / voorkeurssectoren.
- Toch ontbreekt een provinciale visie op het gewenste aantal of profiel van arbeidsmigranten in relatie tot de economie. Hier ligt ruimte om **via bijvoorbeeld regionale arbeidsmarktscenario's of economische strategieën een explicietere rol te spelen** in vraaggerichte sturing. De Human Capital Agenda Zuid-Holland is een geschikt middel om dit onder te plaatsen.
- In het kader van innovatie ondersteunt de Provincie campussen (waarvan één gericht is op robotisering bij TU Delft, Do IoT Fieldlab en een ander rondom sierteelt met Unmanned Valley). Impliciet, ook door een focus op toepassingen in de tuinbouw, wordt vanuit dit beleid bijgedragen aan het op termijn verminderen van de vraag naar arbeidsmigranten.
- Vanuit economisch beleid wordt ook ingezet op digitalisering (met name dienstverlening vanuit de Provincie richting het mkb). Ook dat beleid heeft impliciet als neven doel het verhogen van de productiviteit, en als gevolg daarvan een kleinere vraag naar arbeidskrachten op termijn.

Op het gebied van maatschappelijke baten en lasten in evenwicht brengen onderkent Zuid-Holland dat huisvesting druk zet op bestaande woningvoorraad en voorzieningen.

- Door **normen te stellen voor ruimtelijke inpassing** en afstand tot voorzieningen, probeert de Provincie deze druk te reguleren.
- Toch zijn er **weinig maatregelen die direct ingrijpen** op het verdelingsvraagstuk van lasten en baten tussen gemeenten, werkgevers en samenleving.
- Zuid-Holland kan hier een actievere rol spelen door bijv. **regionale afspraken te stimuleren** over kostenverdeling, of door kennis te delen over batenmodellen en maatschappelijke impact. Dit kan ook gedaan worden middels **convenanten**.
- (In de pijplijn) Later dit jaar komt er vanuit de Provincie een afwegingskader rondom brede welvaart waarin wordt gesproken over selectieve economische groei. Daarvoor worden verschillende criteria opgesteld en uitgewerkt, waarvan in elk geval arbeid een van de belangrijkste zal vormen.

Uitwerking adaptieve interventies: Zuid-Holland onderneemt diverse acties

De mate waarin werkgevers in Zuid-Holland gerichte verantwoordelijkheid nemen, kan verder worden versterkt.

- De Provincie **onderhoudt nauw contact** met het ministerie van SZW en verkent daarmee hoe meer verantwoordelijkheid neergelegd kan worden leggen bij werkgevers.
- De Provincie **rekent verder op gemeenten** om in gesprek te gaan met werkgevers en huisvesters.
- In het beleidskader **ontbreekt een systematische aanpak om goed werkgeverschap te stimuleren** of om bedrijven te vragen bij te dragen aan huisvesting en integratie. Dit kan worden versterkt door een **convenant of kwaliteitskeurmerk** te ondersteunen waarin werkgevers verplichtingen aangaan. Ook hier kan de HCA een rol spelen.
- Onlangs is de HCA geëvalueerd en op basis daarvan aangepast. In de vernieuwde HCA is het verhogen van de productiviteit een speerpunt.
- Binnen de ruimtelijke economische visie wordt gesproken over een "license to operate" voor bedrijven waarin wordt bepaald wat goed ondernemerschap is. de criteria die worden gehanteerd voor "selectieve groei" zullen in grote mate ook gelden voor de license to operate in de REV. Let op: dit provinciale beleid is vooral bedoeld als richtinggevend kader waarlangs de Provincie haar acties legt rondom het stimuleren van regionale economie.

Voor de spreiding van arbeidsmigranten over de provincie bestaan wél aanknopingspunten.

- Zuid-Holland wil migratiedruk voorkomen in kwetsbare gebieden en verbindt huisvestingsplannen aan regionale draagkracht (wat een wisselwerking is tussen beschikbare ruimte en maatschappelijke en economische baten en lasten).
- De Provincie kan via de Omgevingsvisie en programmering kaders meegeven rondom huisvesting. Deze bevoegdheden worden deels benut, maar kunnen systematischer worden ingezet, bijvoorbeeld met concrete spreidingsdoelen. Daarvoor zijn verschillende instrumentaria:
 - Via convenanten beleidsafspraken worden vastgelegd met regio's en gemeenten over spreiding. Dit is niet juridisch bindend, maar kan wel worden ondersteund door monitoring, prestatieafspraken en subsidievoorwaarden.
 - In het kader van regionale programmering (bijvoorbeeld via woondeals of woonvisies) kan de provincie spreidingsdoelen operationaliseren: per regio of gemeente aangeven welk aandeel zij leveren aan de huisvesting van bepaalde doelgroepen. Let op: dit is grotendeels op basis van bestuurlijke afspraken en vergt commitment van gemeenten.
 - Financiële instrumenten (stimulerend instrumentarium): Provincies kunnen subsidies of fondsen koppelen aan (indirecte) spreidingsdoelen. Dit werkt vooral als positieve prikkel, niet als dwangmiddel.

Samenvatting adaptief interventies

Beleids optie	Lopende activiteiten Zuid-Holland	Mogelijke aanvullingen/verbeteringen/intensiveringen	Kleur
Mate van benodigde arbeidsmigranten aanpassen	Er is aandacht voor monitoring aantallen. De Provincie stimuleert gemeenten om behoeften in kaart te brengen. De Provincie investeert en stimuleert robotisering om invloed uit te oefenen op de mate van benodigde arbeidsmigranten.	Sturen op typen arbeid(smigratie) mag door verschillende internationale wetgeving niet (vrij verkeer van personen). De Provincie kan wel prognoses opstellen i.s.m. kennisinstellingen, of sectorale ruimtelijke strategieën koppelen aan arbeidsvraag (laatste keer was in 2021). Tevens kan de provincie in gesprek met gemeenten die onvoldoende doen aan huisvesting van arbeidsmigranten.	
Maatschappelijke baten en lasten in evenwicht brengen	De Provincie monitort het huisvestingseffect, en heeft aandacht voor leefbaarheidsonderzoeken (in de pijplijn).	De Provincie kan een MKBA (maatschappelijke kosten-batenanalyse) laten uitvoeren, zoals bij sommige RES-trajecten gebeurt. Ook kan de Provincie regionale afspraken over kostenverdeling stimuleren en kennis delen over batenmodellen en maatschappelijke impact.	
Gerichte verantwoordelijkheid werkgevers	De gerichte verantwoordelijkheid is een thema voor de Provincie in haar contacten met SZW, waarbij wordt gepleit voor meer verantwoordelijkheid van werkgevers.	In het beleidskader ontbreekt een systematische aanpak om goed werkgeverschap te stimuleren. Dit kan worden versterkt door een convenant of kwaliteitskeurmerk te ondersteunen waarin werkgevers verplichtingen aangaan.	
Evenwichtige verdeling arbeidsmigranten over de provincie	Aandacht in ruimtelijke kaders; spreiding via kaders voor bedrijventerreinen, Greenports en de rand BSD.	-	
Provincie doet al voldoende	Provincie is al actief, kansen voor intensivering	Provincie is hier nog niet op actief	

Uitwerking doorbraak interventies: Zuid-Holland al zeer actief

De Provincie Zuid-Holland stuurt met stimulerend beleid op specifieke werving van arbeidsmigranten.

- Beleidsstukken noemen geen rol in het aantrekken van specifieke doelgroepen. Provincies hebben hier ook **geen directe bevoegdheid**: werving is een nationale of private aangelegenheid.
- In het kader van Human Capital Agenda is een deelakkoord gesloten over het aantrekken en behouden van internationaal talent/kennisswerkers (Internationaal Talent Programma ITP). Via deze stimulerende rol draagt de Provincie bij aan het gericht werven van bepaalde typen arbeidsmigranten.
- Wel kan Zuid-Holland **knelpunten signaleren** en richting het Rijk of werkgevers aangeven waar tekorten zijn, zodat werving daarop afgestemd wordt.

De Provincie zet nadrukkelijk in op integraal beleid en experimenteerruimte, maar er liggen nog kansen voor versterking.

- Zuid-Holland noemt het belang van een integrale aanpak en heeft een **aanjager arbeidsmigratie aangesteld**, die verschillende domeinen en stakeholders verbindt.
- De provincie kan in pilots met gemeenten testen of **meer flexibiliteit in ruimtelijke kaders** — bijvoorbeeld via maatwerk of procesaanpassingen — kan bijdragen aan versnelling van huisvestingsopgaven.
- Toch is handhaving slechts zijdelings benoemd – er is geen provinciale inzet op toezicht op huisvestingskwaliteit of arbeidsvoorwaarden.

Uitwerking doorbraak interventies: Zuid-Holland al zeer actief

Op de sectorale samenstelling van de economie is enige koppeling met arbeidsmigratie zichtbaar, zoals via de Human Capital Agenda.

- Deze interventie **staat niet gelijk aan keuzes maken over welke sectoren een plek mogen krijgen** in provincie Zuid-Holland.
- Het gaat niet om het aantrekken of uitsluiten van sectoren, maar gaat meer over het stellen van randvoorwaarden als toekomstgerichtheid en duurzaamheid van de economie waardoor meer richting gegeven kan worden.
- Sturing op sectoren is indirect mogelijk via economische prioritering of vestigingsbeleid, **maar dit gebeurt beperkt**.
- Zuid-Holland kan nadrukkelijker keuzes maken over welke sectoren ze wil faciliteren. De **Groeiagenda biedt daarvoor een goed startpunt**.
- Binnen de Groeiagenda Zuid-Holland is met bedrijfsleven en kennisinstellingen door de Provincie bepaald op welke sectoren en transities het provinciale stimuleringsbeleid wordt ingezet. Dat betreft voornamelijk 'hoogwaardige' sectoren als het gaat om groei. Als het gaat om bestaande clusters met grote economische omvang (w.o. Haven Industrieel Complex, Glastuinbouw) ligt de focus op duurzaamheid (groei is dan geen doel van stimulering). De logistieke sector in Zuid-Holland (waar veel arbeidsmigranten werken) wordt op deze manier niet gestimuleerd om te groeien, maar wel om duurzamer te worden in inzet van arbeidskrachten.
- De Economic Board werkt nu aan een versnellingsprogramma voor de uitvoering van de Groeiagenda.
- Door nog een slag dieper te kijken naar niet enkel sectoren, maar **ook type bedrijvigheid en functieprofielen**, kan indirect invloed uitgeoefend worden op de sectorale samenstelling en daarmee ook de vraag naar verschillende typen arbeidsmigratie. Dergelijke activiteiten zijn wel ingestoken vanuit een **stimulerende rol**.

Het sturen op type arbeidsmigranten (opleidingsniveau of herkomst) is juridisch niet toegestaan vanwege het vrije verkeer en non-discriminatie binnen de EU.

- Provincies hebben hier **geen bevoegdheid voor direct sturen** op opleidingsniveau of herkomst.
- Indirect is echter wel invloed uit te oefenen. Met name sectoren te stimuleren die gebruik maken van kenniswerkers. Zo heeft het **beleid op het gebied van Campusontwikkeling en Innovatiedistricten** impact op kennismigratie.
- De Provincie kan via economische programma's of arbeidsmarktanalyses **informatie delen** over gevraagde vaardigheden of profielen, zodat regio en werkgevers zich daarop richten. Het bestaande aanbod arbeidsmigranten zou **beter benut** kunnen worden als de skills beter inzichtelijk zijn en een LLO-aanbod voor hen wordt ontwikkeld. Ook kan actiever ingespeeld worden op de **wooncarrière** van arbeidsmigranten die willen blijven. Denk daarbij aan het creëren van inzicht in verblijfsintenties en woonbehoeften met gericht onderzoek of monitoring waardoor de verblijfsintenties van arbeidsmigranten kunnen worden gekoppeld aan woningtypes, waardoor beleid beter afgestemd kan worden. Ook kan worden ondersteund met LLO en integratiebeleid. (arbeidsmigranten helpen om door te stromen naar werk met hogere inkomens, wat hun wooncarrière ondersteunt).

Samenvatting doorbraakinterventies

Beleidsoptie	Lopende activiteiten Zuid-Holland	Mogelijke aanvullingen/verbeteringen/intensiveringen	Kleur
Gericht werven van arbeidsmigranten	-	Werving ligt primair bij werkgevers en direct sturen op type arbeidsmigratie mag niet. Maar een Provincie kan via sectorspecifieke initiatieven meewerken aan gerichte wervingsstrategieën en campagnes.	
Integraal beleid, experimenteer ruimte en handhaven.	Omgevingsvisie en -verordening integreren meerdere aspecten (ruimte, kwaliteit, toezicht). Maar economie en sociaal domein nog niet altijd integraal. Een "Verkenning" is in de pijplijn. Indirect wordt gehandhaafd via kwaliteitseisen (SNF, contractscheiding), maar verdere handhaving ligt bij gemeenten.	Kans voor versterking via gedeelde beleidsagenda's met Economie, SZW, VRO, gemeenten, bedrijfsleven en eventueel maatschappelijke organisaties. De Provincie kan hierover convenanten afsluiten. Zie een verdere toelichting over convenanten op de volgende pagina.	
Sectorale samenstelling arbeidsmigratie	Met de Groeiagenda is al gekozen om bepaalde sectoren te stimuleren.	Via REV (ruimtelijk-economische visie) kan de Provincie sturen op sectoren met meerwaarde en daaraan huisvesting en infrastructuur koppelen. De groeiagenda kan verdiept worden door gericht te kijken naar type bedrijvigheid en functies.	
Sturen op type arbeidsmigranten (opleiding, herkomst)		Door sectoren te stimuleren die gebruik maken van kenniswerkers kan indirect gestuurd worden. De Provincie kan via economische programma's of arbeidsmarktanalyses informatie delen over gevraagde vaardigheden of profielen, zodat regio en werkgevers zich daarop richten. <i>Underemployment</i> is tegen te gaan door skills van bestaande arbeidsmigranten inzichtelijk te krijgen en bestaand/aanwezig talent optimaal in te zetten. O.a. door een LLO-aanbod voor deze doelgroep en inspelen op hun wooncarrière.	

Provincie doet al voldoende

Provincie is al actief,
kansen voor intensivering

Provincie is hier nog niet
op actief

Afspraken maken op basis van convenanten

Convenanten bieden mogelijkheid meer op maat en minder vrijblijvend in te spelen op problemen met specifieke (regionale) stakeholders

De provincie heeft naast de inzet van verordeningen, subsidies, financiële prikkels en formele afspraken ook de mogelijkheid om convenanten af te spreken. Juist op thema's waar beter samengewerkt kan worden, de belangen van partijen niet automatisch op één lijn te krijgen zijn en beter ingespeeld kan worden op specifieke omstandigheden door maatwerk.

De toegevoegde waarde van een convenant zit in een zevental elementen*

- **Samenwerking en Gelijkwaardigheid:** Gezamenlijk werken aan oplossen probleem waarbij ieder zijn verantwoordelijkheid heeft
- **Flexibiliteit en Informaliteit:** door informele karakter flexibeler om in te spelen op veranderingen en maatwerkoplossingen.
- **Stimuleren van Gedragsverandering:** door vrijwillige afspraken een grotere betrokkenheid en motivatie bij partijen om doelen te halen.
- **Informatie en Beleidsvorming:** door intensief overleg voorafgaand is iedereen beter geïnformeerd om de goede afspraken te maken.
- **Juridische Bindendheid:** er kunnen sancties worden afgesproken bij niet naleven van de afspraken.
- **Efficiëntie en Doelgericht:** gericht op duidelijk afgebakende doelgroep en specifieke doelen zodat maatregelen direct bijdragen aan de beleidsdoelen.

Er zijn ook nadelen aan het inzetten van een convenant. Controle, handhaving en langdurige naleving zijn niet gegarandeerd doordat inspanningsverplichtingen moeilijker te meten zijn en afhankelijk van de juridische bindendheid handhaving wel/niet mogelijk is. Tenslotte heeft een convenant een beperkte looptijd.

Op een aantal plekken adviseren we in dit document om afspraken en interventies vast te leggen in een convenant. Wij zien dit als mogelijkheid om de oplossingen op het gebied van ruimtelijke ordening te koppelen aan de vraagstukken op werkomstandigheden en bredere leefomstandigheden voor migranten. Het is een kans om integraliteit te realiseren, de zichtbaarheid van de activiteiten van de provincie te vergroten, op maat per sector en/of locatie een antwoord te formuleren voor problemen en eventueel een vervolg te geven aan landelijk afspraken. Waarbij de verantwoordelijkheid door een breed spectrum van stakeholders opgepakt wordt en niet alleen de overheid aan de lat staat.

We hebben in dit project niet de verdieping gedaan om bij stakeholders te toetsen waar convenanten precies afgesloten kunnen worden, maar hebben bij specifieke oplossingen die we voorstellen aangegeven waar wij de omstandigheden geschikt vinden voor een convenant. Gebaseerd op bovengenoemde toegevoegde waarde. De provincie hoeft ook niet altijd de initiator van een convenant te zijn. Ze kan ook deelnemer worden van convenanten die andere partijen willen afsluiten.

De provincie heeft o.a. ervaring met convenanten op het gebied van woningbouw, en recent ook cultuur en erfgoed. In het verleden is ze ook koploper geweest in afspraken over behoud bedrijventerreinen (t.o.v. de woningbouwopgave) vastgelegd in een convenant met het bedrijfsleven, kamer van koophandel en de ministeries EZ en VROM (destijds). Tevens kan gekeken worden welke elementen van het convenant dat de Provincie Brabant op dit gebied heeft afgesloten passend is voor Zuid Holland.

Conclusie

De Provincie Zuid-Holland **doet al veel** op het gebied van arbeidsmigratie, met name rondom **huisvesting**. Er is nog **ruimte voor verbreding en verdieping**, vooral op het gebied van **economische sturing** en **regionale samenwerking**.

Een aantal kansen en aanbevelingen:

- **Versterk regionale samenwerking:** Initiatieven als regionale tafels dragen bij om stap voor stap toe te werken naar meer structurele samenwerking met regionale partners, waaronder sociale zaken, huisvesters en werkgevers. Dit helpt niet alleen om inzicht te krijgen in wat regionaal speelt, maar ook om realisatiekracht te vergroten. Zeker voor thema's als arbeidsmigratie is samenwerking cruciaal om vooruitgang te boeken.
- **Zet arbeidsmigratie expliciet op de agenda in economische overleggen:** Waar het onderwerp nu vooral in woonoverleggen wordt besproken, verdient het een plek in bredere regionale overlegstructuren. Daarmee kan arbeidsmigratie onderdeel worden van een meer strategisch gesprek over regionale ontwikkeling.
- **Ontwikkel selectiever economisch beleid:** Er is in Zuid-Holland nog weinig ervaring met economisch sturen op arbeidsmigratie. Denk aan het stellen van kaders of het scherper handhaven op misstanden. Ook kan de Provincie verkennen hoe ze via scenario's en beleidslijnen bewuster kan sturen op de balans tussen economie en migratie.
- **Verken mogelijkheden voor opleidingsprogramma's voor hogeropgeleide arbeidsmigranten:** Er zijn signalen dat sommige arbeidsmigranten hoger opgeleid zijn dan waarvoor ze worden ingezet. Scholing en erkenning van diploma's kunnen bijdragen aan betere benutting van hun potentieel.
- Faciliteer arbeidsmigranten die willen blijven - en bijdragen aan de economische en maatschappelijke opgaven - bij hun woonomstandigheden; door kansen voor LLO (o.a. via de HCA), integratieaanbod en monitoring van omvang en wensen van de doelgroep, zodat integratie wordt bevorderd.
- **Lobby voor realistische regelgeving rond contracten en huisvesting:** De landelijke ambitie voor permanente huurcontracten voor arbeidsmigranten leidt in de praktijk tot zorgen bij huisvesters en investeerders. Permanente contracten zijn vaak niet toepasbaar op logiesfuncties, waardoor bestaande locaties mogelijk als illegaal worden aangemerkt. Dit vraagt om gerichte lobby vanuit de Provincie om een werkbare oplossing te vinden. De Provincie kan deze lobby versterken door juridische en praktische knelpunten expliciet te onderbouwen, te pleiten voor een passende contractvorm voor logiesfuncties, signalen van gemeenten en huisvesters te bundelen en actief aan te sluiten bij landelijke overleggen en taskforces. Ook kan worden verkend of via overgangsrecht of uitzonderingsregelingen bestaande locaties kunnen worden beschermd.

De invloed van scenario's op de ruimte en huisvesting van arbeidsmigranten

De druk op de ruimte is in de verschillende scenario's anders. Waar bij de scenario's Markt en Samen de woningbouw verder spreid richting het landelijke gebied, wordt bij Duurzaam voornamelijk binnenstedelijk gebouwd om buiten de stad voldoende ruimte te hebben voor landbouw en (meer) natuur. In hoeveelheden zit de sterkste groei van ruimtedruk bij het scenario Markt, met name door de economische groei die ervoor zorgt dat er jaarlijks meer arbeidsmigranten nodig zijn terwijl de woningmarkt minder gereguleerd wordt. Bij het scenario Autonoom zal de druk op de ruimte licht afnemen ten opzichte van andere scenario's door krimp aan benodigde arbeidskrachten.

Vanwege de al hoge druk op de ruimte in Zuid-Holland en de al lopende transitie, zal verwacht worden dat de druk op de ruimte in de toekomst verder zal toenemen. De vraag naar huisvesting voor arbeidsmigranten zal dus verder oplopen de komende jaren.

Om een beter beeld te krijgen naar de mogelijkheden voor de huisvesting van arbeidsmigranten zowel in verschillende gebieden als in algemene zin voor de hele provincie wordt op de volgende pagina's eerst ingezoomd, waarna handelingsperspectieven worden geboden zowel op gebiedstype niveau als provinciaal niveau.

Sturingsmogelijkheden gebiedstypen

De Provincie heeft enkele handelingsperspectieven om de grote druk op de woningmarkt, gebrek aan inzicht en kwalitatieve huisvesting en de ruimtelijke druk aan te pakken. Naast verschillende suggesties op gebiedstype-niveau zijn er ook kaders die gesteld kunnen worden voor huisvesting van arbeidsmigranten in meerdere gebieden, hierin wordt uitgegaan van het volgen van het SNF keurmerk en de adviezen uit rapport Roemer. Zie Bijlage 6 voor specifiek beleid per gebiedstype.

Pak leegstand aan en benut leegstaand vastgoed voor transformaties

Stimuleer gemeenten en vastgoedeigenaren om vastgoed nabij werklocaties en voorzieningen te transformeren ten behoeve van de huisvesting van arbeidsmigranten. Er is momenteel relatief weinig leegstand in de provincie. Daarnaast kan bij vernieuwing van de bestaande woningvoorraad gekozen worden om extra woningen toe te voegen in de vorm van optoppen, aanplakken of uitplinten. De Provincie kan sturen op het huisvesten van arbeidsmigranten op deze locaties.

Ondersteun gemeenten bij realisatie van flexwoningen en zet in op verlenging duur van 10 naar 15 jaar in gebieden buiten de Greenports

Het verlengen van de duur van flexwoningen naar 15 jaar kan de haalbaarheid van deze projecten vergroten en daardoor meer vaart zetten achter de bouw van woningen. Onder de omgevingswet kan tijdelijke huisvesting tot 30 jaar zijn, stimuleer daarom ook op bedrijventerreinen flexwoningen voor 15 jaar. Zet gelijktijdig in op kwalitatieve flexwoningen op andere passende locaties waar arbeidsmigranten onder goede omstandigheden kunnen worden gehuisvest (campussen en woonbuurten).

Stimuleer huisvesting nabij werkgevers (functiemenging)

Het stimuleren van huisvesting nabij werkgevers zorgt voor minder woon-werk bewegingen en kan de verantwoordelijkheden van huisvesting meer bij de werkgever leggen. De Provincie zet al in op huisvesting van arbeidsmigranten in de Greenports en op bedrijventerreinen maar door verder te sturen op de verantwoordelijkheden van de werkgever kan druk weggenomen worden van ontwikkelaars en gemeentes en de druk op de particuliere woningmarkt verminderen. Daarnaast bestaat er de mogelijkheid om wonen op bedrijventerreinen meer toe te staan, dit gaat echter vaak ten kosten van de leefomstandigheden.

Stimuleer meervoudig ruimtegebruik

De Provincie stuurt al op meervoudig ruimtegebruik (o.a. wonen boven werklocaties) bij bedrijventerreinen waar mogelijk. Het verbreden van deze stimulering naar andere plekken zoals glastuinbouw (wonen op bedrijfspanden of distributiecentra in de greenport) en het toestaan van meervoudig ruimtegebruik rond werklocaties van arbeidsmigranten kan de druk op de huisvesting elders verminderen en de druk op de ruimte in de provincie reduceren. Doe verdiepend onderzoek naar de mogelijkheden en potentieel van meervoudig ruimtegebruik in onder andere de Greenports.

Algemene sturingsmogelijkheden

Naast verschillende suggesties op gebiedstype-niveau zijn er ook sturingsmogelijkheden om richting te geven aan de huisvesting van arbeidsmigranten in algemene zin op provinciaal niveau. De Provincie doet al veel, bijvoorbeeld kaderstellend voor de kwaliteit van de huisvesting, onderstaande suggesties kunnen aanvullingen vormen op het huidige beleid.

Stuur in het aantal arbeidsmigranten per slaapkamer (of per woning)

Stel kaders voor gemeenten in de hoeveelheid arbeidsmigranten per slaapkamer. Hierbij is het mogelijk om te sturen op meer bewoners per kamer of minder. Een maximum stellen aan het aantal arbeidsmigranten per slaapkamer kan een positieve invloed hebben op de woon- en leefkwaliteit. Daartegenover staat dat het delen van woningen en voorzieningen kan zorgen voor vermindering van benodigde m² per arbeidsmigrant en een verlaging van kosten. De SNF kaders vormen het minimum en toezicht, bijvoorbeeld in de vorm van een beheerder, is gewenst om misstanden te voorkomen. Waar toepasbaar worden de adviezen van rapport Roemer overgenomen en geïmplementeerd in beleid.

Spreid woninglocaties

Zet in op spreiding van woonlocaties over de gehele provincie door met gemeentes samen te werken en dialoog te vormen. Dit houdt in dat er niet wordt ingezet op huisvesting in specifieke gemeenten of nabij sectoren met een grotere vraag naar arbeidsmigranten, maar in de spreiding van (nieuwe) woonlocaties over de provincie. Hierdoor worden de opgaven in relatie tot het realiseren van woningbouw voor arbeidsmigranten verspreid over alle gemeentes. Hierin kan nog onderscheid gemaakt worden tussen een volledig gelijke spreiding of een spreiding in relatie tot het aantal inwoners per gemeente. Dit laatste komt al deels overeen met de huidige spreiding van arbeidsmigranten (meer in grote steden, minder in kleine kernen).

Zet in op huisvesting en woning(bouw)locaties bij werklocaties

Zet specifiek in op de huisvesting van arbeidsmigranten nabij werklocaties zodat de gebieden in de provincie waar het meest door arbeidsmigranten gewerkt wordt ook bijkomende opgave van de huisvesting op zich nemen. Door in samenwerking met gemeentes bijvoorbeeld werkgevers te sturen op het huisvesten van hun werknemers nabij de werklocatie of op eigen perceel, kan hier een verschuiving in plaatsvinden waardoor werkgevers zelf een grotere rol spelen in de huisvesting van hun werknemers. Deze maatregel kan de ruimtedruk in grote steden zoals Den Haag en Rotterdam verminderen maar zal de druk op de ruimte in onder andere het Westland verhogen.

Stuur op de grootte van woningbouwlocaties van arbeidsmigranten

Door te sturen op de grootte van de woningbouwlocaties kan de haalbaarheid vergroot worden (grotere locaties en daardoor betere businesscase) of de inpasbaarheid en integratie vergroot worden (kleinere locaties).

Grootschalige woningbouwlocaties voor arbeidsmigranten kunnen het aanbod huisvesting snel vergroten hoewel dit ook integratie en woonkwaliteit in de weg kan zitten. Bovendien is, met de huidige druk op de ruimte in de provincie, de beschikbare ruimte voor grootschalige woningbouw zeer beperkt.

Mogelijke rol van de Provincie

Introductie

In het vorige hoofdstuk is in kaart gebracht welke interventiemogelijkheden een Provincie in theorie heeft in het kader van arbeidsmigratie en de huisvesting van arbeidsmigranten. Tevens is al gekeken in welke mate de Provincie Zuid-Holland specifiek al invulling geeft aan deze verschillende interventiemogelijkheden.

Dit hoofdstuk verkent op welke manieren de Provincie een rol kan (en mag) spelen in het vraagstuk omtrent arbeidsmigratie. Om een integraal begrip te creëren van de kansen die de interventiemogelijkheden bieden, is het belangrijk om de politiek-juridische context in kaart te brengen. Welke beleidsruimte heeft de Provincie? Hoe verhoudt deze beleidsbevoegdheid zich tot gemeentelijke, nationale en Europese wet- en regelgeving? En wat is het effect van het huidige regeerakkoord op de provinciale bevoegdheden?

In dit hoofdstuk zetten we uiteen wat de grondwettelijke beleidsbevoegdheid is van de Provincie, en welke rollen zij kan innemen. We bieden inzage in de manieren waarop de Provincie deze rol al pakt en waar er nog kansen liggen om een rol te spelen. **Deze bevindingen liggen in het verlengde van de voorgestelde interventies uit het vorige hoofdstuk.** We verkennen hoe die rol eruit kan zien en welke ontwikkelpaden er mogelijk zijn.

Vervolgens diepen we de verhoudingen tussen de Provincie en verschillende overheidslagen uit. We kijken naar de (mogelijke) impact van het regeerakkoord op provinciaal beleid, en bieden we inzicht in de richtlijnen en verordeningen vanuit de EU die van invloed zijn op de sturingsmogelijkheden van zowel nationale als regionale overheden. Hierbij besteden we in het bijzonder aandacht aan de spanning tussen nationale beleidsambities en EU wet- en regelgeving omtrent arbeidsmigranten.

Mogelijke rollen: introductie

Een Provincie heeft verschillende taken waaraan zij verplicht is te voldoen:

- Ruimtelijke ordening
- Natuur, milieu, water en landschap
- Verkeer en vervoer
- Stimulering van regionale economie*
- Welzijn en cultuur
- Toezicht op gemeenten en waterschappen

Voor arbeidsmigratie zijn met name het **ruimtelijke en regionale economische domein** van invloed. In Bijlage 4 is in meer detail beschreven hoe dat op dit moment gebeurt, onder andere met de Omgevingswet (en voorheen de Wet Ruimtelijke ordening).

De Provincie geeft invulling aan de uitvoer van die taken door verschillende rollen aan te nemen. Er is een breed pallet aan rollen denkbaar (rechts). De verschillende interventie-mogelijkheden (knoppen waaraan gedraaid kan worden) bepalen voor een groot deel de rol die uiteindelijk wordt ingenomen. Op de volgende pagina zal worden geschetst hoe de rol van de Provincie op dit moment wordt getypeerd door stakeholders.

Mogelijke rollen van Provincie rondom arbeidsmigratie (geen reflectie van wat Zuid-Holland al doet of meer moet doen. betreft een opsomming van mogelijkheden).

- Een **gezamenlijke visie** op arbeidsmigratie creëren
- **Investeren** in initiatieven die middels automatisering arbeidsproductiviteit verhogen.
- **Voorwaarden stellen** aan steun aan sectoren/bedrijven i.r.t. tot de mate waarin gewerkt wordt aan het verminderen van inzet van arbeidsmigranten, kosten-batenverdeling en goed werkgeverschap.
- Arbeidsmigratie behandelen in **overleggen** tussen Provincie, gemeenten en/of het Rijk op het domein economie.
- De Provincie kan een evenwichtige verdeling van huisvesting voor arbeidsmigranten over Zuid-Hollandse gemeenten agenderen binnen regionale woondeals, omgevingsbeleid of intergemeentelijke afspraken.
 - De Provincie mag geen dwingende verdeling opleggen, maar kan wel sturen via andere middelen: regionale afspraken, de omgevingsverordening, of het provinciale programma wonen.
 - Dit past binnen de rol van de Provincie als regisseur en verbinder, zeker als het gaat om bovenlokale vraagstukken zoals arbeidsmigratie.
- **Regisserende rol in de regiotafels** zoals bijvoorbeeld in Noord-Brabant.
- **Lobby** functie richting het Rijk meer aanwenden.
- Heldere **kaders stellen** voor huisvesting van arbeidsmigranten (1 persoon per kamer bijvoorbeeld).

Bron: mogelijke rollen van Provincie is een groslijst die tot stand is gekomen o.b.v. bevindingen uit interviews.

*Wordt benoemd als officiële taak van de Provincie ([De Nederlandse Grondwet](#)), er is echter geen formele wet- en regelgeving rondom dit taakveld voor provincies ([Tweede Kamer der Staten-Generaal](#), 2022)

Rol (op arbeidsmigratie en huisvesting) tot nu toe, aldus interviews

Op dit moment wordt de rol van de Provincie op deze manier getypeerd (dit betreft dus *subjectieve* observaties van meerdere stakeholders):

- **Reactieve houding:** Provincie sluit vooral aan bij bestaande initiatieven, maar initieert zelf weinig beleid of interventies. Beleid is vaak afgeleid van ruimtelijke ordening of woningbouw.
- **Beperkte regie en uitvoering:** De Provincie heeft weinig een uitvoerende of regisserende rol. Beleidsontwikkeling is minimaal en versnipperd over verschillende domeinen, met beperkte interne afstemming.
- **Faciliterend, geen sturende rol:** De Provincie ondersteunt op afstand en treedt op als verbinder, vooral als gemeenten en het Rijk elkaar niet vinden. De regierol blijft echter zwak en fragmentarisch.
- **Onderbenutting van provinciale positie:** Er wordt weinig gebruikgemaakt van de rol die de Provincie zou kunnen spelen in integrale planning, ruimtelijke afstemming of lobby richting het Rijk.
- **Afwezig bij economische en migratievraagstukken:** De Provincie heeft een minder zichtbare rol in het economische speelveld of bij kennisopbouw rond arbeids- en kennismigratie. De Provincie heeft daarnaast geen sterke positie in regiobranding of positionering op de internationale arbeidsmarkt.
- **Geen zichtbare impact:** Beleidseffecten zijn nauwelijks merkbaar op lokaal niveau. In regionale aanpakken (zoals Westland) wordt de Provincie niet door iedereen als actieve partner gezien.
- **Beperkt op huisvesting en promotie techniek:** Terughoudend in huisvestingsbeleid voor arbeidsmigranten. Imago van technische sector wordt niet actief ondersteund, ondanks grote behoefte daaraan.

Toch is de Provincie actief op dit domein, al dan niet **minder zichtbaar**.

- Zuid-Holland kent een concentratie van **grote gemeenten** zoals Rotterdam, Den Haag en Leiden, die veel beleid zelf vormgeven via eigen expatcentra en internationale strategieën. Hierdoor ligt het initiatief vaak bij de steden, en minder bij de Provincie.
- De Provincie geeft ook invulling aan de regierol via **regionale organisaties** zoals Innovation Quarter en de Economic Board Zuid-Holland (waarvan de Provincie de belangrijkste aandeelhouder/deelnemer is). Zij agenderen thema's als internationalisering en arbeidsmarkt, waardoor er minder druk ligt op provinciale sturing.

De **sectorale diversiteit** in Zuid-Holland – van tuinbouw en logistiek tot kennisintensieve sectoren – vraagt daarnaast om maatwerk. Dat maakt het lastig één lijn te trekken, terwijl elders (zoals in Noord-Brabant) de Provincie kan focussen op bijvoorbeeld technische vakkrachten. Tot slot speelt **bestuurlijke complexiteit** een rol: veel betrokken partijen en beperkte formele bevoegdheden maken het moeilijk om provinciaal regie te nemen.

Toch groeit de urgentie voor meer samenhang en regie, juist op provinciaal niveau – met focus op huisvesting, ruimtelijke planning en aansluiting bij strategische sectoren. De basis is er, nu nog de samenhang en durf om te sturen.

Matrix van rolverdeling

Het figuur hiernaast geeft (gegeneraliseerd) weer bij welke partij welke rol ligt.

Hoewel de formele rol van de Provincie op de onderdelen beperkt is, verwachten veel externe stakeholders dat de Provincie een meer verbindende, agenderende en coördinerende rol speelt. Die verwachtingen richten zich vooral op:

- **Regie op regionale samenwerking:** Stakeholders verwachten dat de Provincie partijen bij elkaar brengt rondom arbeidsmigratie, vergelijkbaar met regionale tafels.
- **Ruimtelijke randvoorwaarden:** Provincies hebben invloed op waar en hoe nieuwe huisvesting mogelijk wordt gemaakt. Externen verwachten dat provincies hierin niet afwachtend, maar faciliterend en oplossingsgericht optreden.
- **Stimulering regionale economie:** Er is behoefte aan provinciale betrokkenheid bij strategische keuzes over sectorale inzet van arbeidsmigranten, inclusief verbinding met human capital-opgaven en economische scenario's.
- **Lobby en belangenbehartiging:** Provincies kunnen knelpunten – zoals landelijke regelgeving over permanente contracten voor arbeidsmigranten – signaleren en richting het Rijk agenderen.

Opgave/thema	EU	Rijk	Provincie	Gemeente	Sociale partners
Vrij verkeer van personen					
Arbeidsrecht en arbeidsvoorwaarden					
Kwaliteit van arbeid					
Huisvesting arbeidsmigranten					
Ruimtelijke ordening/omgevingsbeleid					
Inburgering en taalonderwijs					
Gezondheid en zorgtoeslag					
Regionale economie/arbeidsmarkt					
Handhaving en toezicht					
Bescherming tegen uitbuiting					

Verschillende rollen op dit moment (nog) niet opgepakt

De vorige pagina liet zien dat de Provincie met name een rol heeft op het ruimtelijke en regionaal-economische domein. Met betrekking tot arbeidsmigratie pakt de Provincie al verschillende rollen op, zoals blijkt uit de diverse interventies genoemd in het voorgaande hoofdstuk. Tegelijkertijd liggen er nog kansen om waar mogelijk en gewenst te intensiveren, concretiseren en meer te communiceren over wat de Provincie doet.

Hoewel het onderwerp arbeidsmigratie aan bod komt in overleggen met gemeenten en het Rijk op het domein van economie, **ontbreekt een samenhangende visie of regierol**. Er is geen provinciaal beleidskader waarin keuzes worden gemaakt over welke economische sectoren prioriteit krijgen (behalve in bijvoorbeeld de Groeiagenda en Ruimtelijke Economische Visie). Ook is er geen uniformiteit in de eisen voor huisvesting, (lees: het gelijkstellen van huisvestingseisen voor arbeidsmigranten aan die voor Nederlandse staatsburgers). Zuid-Holland laat dit grotendeels over aan de individuele gemeenten, wat leidt tot fragmentatie en ongelijke verdeling van verantwoordelijkheden.

Wel voert de Provincie een actieve lobby richting het Rijk op het gebied van arbeidsmigratie en investeert Zuid-Holland, via haar bredere innovatie- en economische agenda, in initiatieven die de arbeidsproductiviteit verhogen, onder andere door middel van automatisering en technologische innovatie. Toch gebeurt dit eerder vanuit een algemene economische benadering dan vanuit een expliciete visie op de toekomst van arbeid en migratie.

Daarmee blijft de rol van de Provincie tot nu toe terughoudend, terwijl de druk op de woningmarkt, de maatschappelijke impact van migratie en de krapte in strategische sectoren juist vragen om meer regie en richtinggevend beleid.

Kijkende naar de rol die de Provincie nu pakt, en de rol die het op verschillende vlakken zou kunnen spelen, zeker in de context van arbeidsmigratie als thema binnen verschillende domeinen (waaronder het ruimtelijke en economische) en de behoeften van stakeholders, blijkt dat er nog kansen liggen om een grotere rol te spelen.

Er zijn echter verschillende externe factoren om rekening mee te houden. Met name de rol die de gemeente en landelijke overheid spelen. Wat zij doen en wat daar gebeurt bepaalt in sterke mate ook welke rol voor de Provincie van meerwaarde is.

Ook de Europese beleidscontext met internationale afspraken over arbeidsmigratie bepaalt in een belangrijke mate waar de toegevoegde waarde van een Provincie ligt op dit domein en grensoverschrijdend thema.

Rol van Provincie in verhouding tot gemeenten

Om als Provincie een betekenisvolle rol te kunnen spelen in het arbeidsmigratie-vraagstuk, is het van belang oog te hebben voor de dynamiek binnen het bredere politiek-bestuurlijke speelveld. Binnen het ruimtelijk domein zijn gemeenten in eerste instantie het bevoegd gezag. Zij stellen bestemmingsplannen (nu omgevingsplannen) vast, verlenen vergunningen en maken lokaal beleid over bijvoorbeeld huisvesting. Tegelijkertijd ligt de formele verantwoordelijkheid voor het vaststellen van het overkoepelende ruimtelijk beleid bij de Provincie. In principe kan een Provincie besluiten dat gemeentelijk beleid of concrete ruimtelijke keuzes niet in lijn zijn met provinciale ambities en hiertegen bezwaar maken of ingrijpen. In de praktijk wordt echter slechts zelden gebruikgemaakt van dit zogenaamde 'instrument van interventie'. Bestuurlijk is de inzet vooral gericht op samenwerking, afstemming en het vinden van gezamenlijke uitgangspunten. De complexiteit van de opgave, de veelheid aan betrokken belangen en het streven naar bestuurlijke verhoudingen op basis van vertrouwen maken dat provinciale bemoeienis doorgaans terughoudend en faciliterend is.

Een goed voorbeeld hiervan is te vinden in Noord-Brabant. Hoewel migratie en arbeidsmobiliteit bovenlokale opgaven zijn, ligt de verantwoordelijkheid voor de huisvesting van arbeidsmigranten daar in handen van gemeenten en marktpartijen. De Provincie Noord-Brabant kiest bewust voor een niet-directieve houding, en sluit aan bij de prioriteiten van de regio's. In veel gevallen hebben gemeenten in de afgelopen jaren lokaal beleid vastgesteld of zijn ze daarmee actief aan de slag gegaan. De provinciale rol is daarbij vooral stimulerend: ondersteunen waar nodig, ruimte bieden aan lokaal maatwerk, en faciliteren bij het formuleren van gezamenlijke uitgangspunten voor vraagstukken die bovenlokaal spelen, zoals grootschalige huisvestingslocaties.

Rollen van gemeente in ruimtelijk beleid

Inspirator

- Als inspirator is het belangrijk het verhaal bij de visie en beleid van andere overheden (Provincie) aan te haken.

Netwerker

- Een goed netwerk hebben en kennis van sleutelspelers bij Provincie

Integrator

- Zet in op meerwaarde van het samenbrengen van opgaven om zo synergie te creëren.

Partner

- Schakelen tussen verschillende gremia: nationaal, regionaal, lokaal

Beheerder

- Staat voor het beheer en de ontwikkeling van de leefomgeving. Geeft meerdere opgaven zichtbaar een plek.

Rechtmatige

- De rechtmatige geeft uitvoering aan wet en regelgeving die vanuit het Rijk en Provincie wordt bepaald.

Relatie Staat-Provincie: meer regie en strenger beleid

Naast gemeenten speelt ook de landelijke overheid een grote rol in het bepalen van beleidsdoelen, die zijn doorslag kent op regionale opgaven en de uitvoering van deze doelen. We identificeren twee belangrijke ontwikkelingen die impact hebben op de verhouding tussen de nationale overheid en de Provincie:

Staat neemt een grotere regierol, met mogelijk gevolgen voor de rol en beleidsruimte van de Provincie.

Zoals eerder aangegeven dient de Provincie uitvoering te geven aan landelijk beleid. Ook is geconstateerd dat de Provincie het meeste te zeggen heeft over ruimtelijk beleid. Ook hier kan de wil van de staat prioriteit krijgen. Zo staat over deze relatie in de wet Ruimtelijke Ordening (en de omgevingswet) dat de staat (minister en ministerraad) besluiten kunnen nemen die de Provincie kan beïnvloeden, vaak met het oog op het coördineren van beleidsvoering en de uitvoering van specifieke landelijke ruimtelijke plannen. Provincies kunnen inpassingsplannen opstellen of bepaalde vergunningen verlenen, maar deze moeten vaak in lijn zijn met het nationale beleid. Wanneer de staat beslissingen neemt die ruimtelijk beleid betreffen, kan de Provincie verplicht zijn deze te implementeren. De staat heeft de macht om bij de uitvoering van ruimtelijke plannen provinciale, gemeentelijke of waterschap bepalingen buiten toepassing te laten als deze het nationale ruimtelijke beleid belemmeren. Het nationale belang prevaleert hier boven het provinciale belang. In het kort geeft de wet ruimtelijke ordening de macht aan de staat om de nationale doelen door te drukken, desnoods ten koste van provinciaal of lokaal beleid. In een recent rapport van VNG (rol gemeenten in ruimtelijke ordening) wordt geconstateerd dat na jaren decentralisatie het Rijk momenteel inzet op meer nationale regie. De Wet Versterking Regie (huidige status: wetsvoorstel) geeft Provincies een meer coördinerende rol binnen dit vraagstuk. Het Rijk stuurt daarop via de Provincies. Voor gemeenten is het daarom goed zich te heroriënteren op welke rol zij willen en kunnen pakken. In het licht van deze context is het relevant om te kijken naar de invloed die nationale wetgeving heeft op de Provincie en hoe, meer dan in de afgelopen periode, de staat meer een sturende rol zal nemen en hoe de Provincie op het ruimtelijk domein daar het beste uitvoering aan kan geven, of op kan anticiperen.

Beleidsambities in het regeerakkoord

De ambities van het huidige kabinet laten zien dat er stappen ondernomen moeten worden op verschillende beleidsdomeinen in relatie tot arbeidsmigranten. Zo wordt de ambitie beschreven om arbeidsmigratie tegen lage lonen te beperken; strengere voorwaarden voor uitzendarbeid en flexibele contracten in te voeren; een afwegingskader voor nieuwe bedrijvigheid in te stellen; de kennismigrantenregeling aan te scherpen; algemene migratiebeperking onderdeel van demografisch beleid te maken; invoering van een tewerkstellingsvergunningplicht; beperking van Arbeidsmigratie bij EU-uitbreiding. Daarnaast worden de aanbevelingen van het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten uitgevoerd (aldus het Hoofdlijnenakkoord). Dat zou ook een actieve zorgplicht voor juiste registraties van arbeidsmigranten behelzen. Hier wordt o.a. invulling aan gegeven door de werkgevers voor huisvesting en integratie verantwoordelijk te maken. Deze maatregelen kunnen de aantrekkelijkheid voor werkgevers om arbeidsmigranten in dienst te nemen verminderen, wat indirect de instroom kan beperken.

Gevolgen van Regeerakkoord voor rol van provinciaal beleid

De plannen van de nationale overheid zijn nog niet (volledig) uitgewerkt, dus er kan enkel iets gezegd worden over de **mogelijke** invloed die nationale wetgeving zal hebben op de rol van de Provincie. Inschatten van het effect op provincies wordt, is ook complexer door het feit dat in het regeerakkoord enkel gemeenten expliciet worden genoemd: zij worden verantwoordelijk gehouden voor de uitvoering van bepaalde maatregelen. Maar zoals eerder is geconstateerd, kan en moet een Provincie daarbij ook een rol spelen (in het coördineren, faciliteren en sturen van de ruimtelijke ontwikkeling).

Het overzicht rechts geeft al een voorzet hoe provincies in kunnen spelen/anticiperen en invulling kunnen geven aan verschillende landelijke beleidsambities.

Hoewel lidstaten maatregelen kunnen nemen om misstanden aan te pakken en hun arbeidsmarkt te reguleren, moeten deze **in overeenstemming zijn met EU-wetgeving**. Het beperken van arbeidsmigratie kan spanningen veroorzaken met EU-regelgeving. Zo kan een gemeente arbeidsmigranten niet verplichten om alleen binnen de gemeentegrenzen te werken, evenals provincies, omdat dit in strijd is met het vrij verkeer van personen. Verschillende beleidsambities, zoals de inperking van het vrije verkeer van personen binnen de EU en de beperking van kennis- en studiemigratie staan wellicht op gespannen voet met internationale regelgeving. De volgende pagina's zullen dieper ingaan op hoe dit de rolbepaling van de Provincie verder zal beïnvloeden

Beperking van arbeidsmigratie en invloed op provinciaal beleid

- Provincies kunnen anticiperen op beleidswijzigingen in het regeerakkoord – zoals het voorgenomen streven om arbeidsmigratie te beperken – door hun woningbouwprogrammering en ruimtelijke kaders hierop aan te passen, en daarbij expliciet de relatie te leggen met bestaande en geplande locaties voor arbeidsmigrantenhuisvesting. Dit vraagt om scenariodenken: wat betekenen verschillende migratie-ontwikkelingen voor regionale woningbehoefte, functiemenging (wonen/werken) en planologische ruimte voor huisvesting van arbeidsmigranten.

Strengere voorwaarden voor uitzendarbeid en flexibele contracten

- Samen met gemeenten en werkgeversorganisaties hoe veranderingen op arbeidsmarkt gefaciliteerd kunnen worden

Afwegingskader voor nieuwe bedrijvigheid

- Implementatie van dit kader door beoordelen van ruimtelijke inpassing en gemeenten kaders meegeven voor het afgeven van omgevingsvergunningen en afstemmen van regionale economische ontwikkelingen

Aanscherping kennismigrantenregeling

- Passende huisvesting en voorzieningen verzorgen. Stimuleren van sectoren die profiteren van hooggekwalificeerd personeel.

EU-regelgeving zal invloed hebben op nationaal beleid

De rol van de EU heeft echter ook invloed op hoeveel ruimte de Rijksoverheid, evenals provincies hebben in het sturen van arbeidsmigratie. De EU heeft geen bevoegdheid over het huisvestingsbeleid. Dat ligt vooral bij de individuele lidstaten. Het domein huisvesting valt onder de soevereiniteit van nationale overheden. Vandaar dat wederom gezien kan worden dat van alle domeinen, huisvesting een van de meest voor de hand liggende domeinen is om richting te geven aan arbeidsmigratie, mede door de indirecte impact die het kan hebben. Wel kan de EU indirect invloed uitoefenen op huisvestingsbeleid door wet- en regelgeving op andere terreinen zoals staatssteun (bijv. subsidies voor sociale woningbouw) en sociale inclusie. Het Comité van de Regio's heeft onderzocht dat de EU regelmatig invloed heeft op beleid van lidstaten omtrent huisvesting.

Wat zal blijken is dat er **geen verordeningen of besluiten** zijn; mede omdat individuele lidstaten over dit beleidsdomein gaan, kan de EU geen bindende afspraken maken. Als gevolg zie je dat er enkel richtlijnen zijn die impact hebben op de huisvesting, en dat landen individueel verantwoordelijk zijn voor de implementatie ervan. **Richtlijnen zijn wel degelijk bindend**, maar op een andere manier: ze zijn bindend in het doel dat bereikt moet worden. Lidstaten zijn zelf verantwoordelijk voor de manier waarop ze dat doel in hun nationale wetgeving verwerken. Richtlijnen moeten binnen een bepaalde termijn zijn omgezet in nationale wetgeving. Doen ze dat niet, dan kan de EU een inbreukprocedure starten of kan het Hof van Justitie van de EU sancties opleggen.

Ten aanzien van registratie van arbeidsmigranten uit EU-landen zijn er wel beperkingen, maar het Belgische systeem met een meldingsplicht laat zien dat er – ondanks EU-regels – binnen lidstaten ruimte bestaat voor gerichte maatregelen. Dit speelt op rijksniveau, maar is wel van belang voor provinciale lobby.

Verordening

- Direct bindend voor alle lidstaten

Richtlijnen

- Moeten worden omgezet naar nationale wetgeving
- Manier waarop mag lidstaat zelf bepalen

Besluiten

- Bindend voor specifieke lidstaten of bedrijven

Verschillende Europese regelgeving omtrent arbeidsmigratie

Wel zijn er verschillende richtlijnen en verordeningen die impact hebben op arbeidsmigranten, en indirect ook op de beleidsruimte die nationale en regionale overheden hebben om te sturen middels huisvesting.

Met name **Richtlijn 2004/38/EG (vrij verkeer van personen)**, is het meest concreet t.a.v. arbeidsmigranten binnen de EU. Het is een fundamenteel onderdeel van de EU-wetgeving dat bepaalt dat EU-burgers en hun familieleden vrij kunnen reizen, wonen én **werken** binnen de EU:

- EU-burgers in een ander EU-land werken zonder werkvergunning of beperkingen op basis van hun herkomst.
- Nederland kan geen drempels opwerpen die de toegang tot de arbeidsmarkt van EU-burgers inperken zonder dat dit in strijd is met het EU-recht. Een verbod op bepaalde soorten arbeid of een voorkeursbeleid voor Nederlandse werknemers zou juridische bezwaren oproepen.
- De richtlijn garandeert EU-burgers gelijke behandeling, wat betekent dat Nederland geen onderscheid mag maken tussen eigen burgers en EU-migranten op het gebied van werk en sociale voorzieningen.

Deze Europese richtlijnen en verordeningen zijn overgenomen in nationale wetgeving. Met name middels de Vreemdelingenwet 2000 en vreemdelingenbesluit 2000, evenals Wet Arbeids Vreemdelingen (Wav).

Richtlijn 2004/38/EG

- Vrij verkeer van personen: burgers van de EU mogen vrij reizen, wonen en werken in andere EU-lidstaten.

Richtlijn 2009/50/EG

- Hooggekwificeerde derdelanders kunnen onder gunstige voorwaarden in de EU werken.

Richtlijn 2014/36/EU

- Seizoensarbeid: Dernelanders mogen tijdelijk in de EU werken als seizoenarbeider, onder bepaalde voorwaarden.

Richtlijn 2014/66/EU

- Intra-corporate transfer: bedrijven mogen medewerkers van buiten de EU tijdelijk overplaatsen naar vestigingen binnen de EU.

Verordening 2016/689 (EURES)

- Grensoverschrijdende arbeidsmobiliteit: regelt de coördinatie van sociale zekerheid bij werken in meerdere EU-landen.

Spanningen met beleid rondom (kennis)migranten

Voor EU-studenten geldt dat zij zich vrij mogen vestigen en studeren in Nederland. Plannen om bijvoorbeeld studiemigratie te beperken via numerus fixus-regelingen of hogere collegegelden voor EU-studenten kunnen juridische uitdagingen opleveren.

Kenniswerkers uit de EU mogen zich zonder werkvergunning in Nederland vestigen, en maatregelen om hun instroom te beperken mogen niet discriminerend zijn. EU-burgers die als zelfstandig ondernemer in Nederland willen werken, mogen dit zonder belemmeringen doen, wat het moeilijk maakt om bijvoorbeeld specifieke sectoren te reguleren.

Als Nederland bijvoorbeeld bepaalde vakgebieden uitsluitend in het Nederlands aanbiedt met als doel buitenlandse studenten te weren, kan dat als indirecte discriminatie worden gezien.

De EU-wetgeving erkent dat lidstaten hun onderwijssysteem mogen organiseren zoals ze willen, maar als de achterliggende motivatie een ontmoediging van buitenlandse studenten is, kan dit tot juridische procedures leiden.

Verschillende beleidsvoornemens staan **op gespannen voet met de EU richtlijnen**.

- Inperking van het vrije verkeer van personen binnen de EU: Nederland zet in op het beperken van arbeidsmigratie uit andere EU-landen, met name in het kader van mogelijke uitbreidingen van de EU. Dit zou primair botsen met het EU-beginsel van vrij verkeer van personen, een fundamenteel recht binnen de EU.
- Aanscherping van kennismigrantenregeling, met name door strengere eisen zoals hogere selectiecriteria en strengere voorwaarden voor werkgevers. Lidstaten hebben enige vrijheid in het bepalen van de toelatingscriteria, maar moeten deze maatregelen wel in lijn met EU-regels laten zijn. discrimineren op basis van nationaliteit mag tevens ook niet.
- Hoewel lidstaten maatregelen kunnen nemen om misstanden aan te pakken en hun arbeidsmarkt te reguleren, moeten deze in overeenstemming zijn met EU-wetgeving. Het beperken van arbeidsmigratie kan spanningen veroorzaken met EU-regelgeving. Zo kan een gemeente niet arbeidsmigranten verplichten om alleen binnen de gemeentegrenzen te werken, evenals provincies, omdat dit in strijd is met het vrij verkeer van werknemers.

Wat Zuid-Holland concreet (additioneel) kan doen

In voorgaand hoofdstuk is gekeken naar wat voor interventiemogelijkheden er zijn en in welke mate Zuid-Holland daar al invulling aan geeft. Dit hoofdstuk keek naar de formele rol die de Provincie op bepaalde vlakken heeft en hoe deze rol zich verhoudt tot die van andere actoren. Dat helpt scherper te bepalen welk van de benoemde interventies door de Provincie (verder) opgepakt kunnen worden.

We komen, op basis van deze rolverdeling, huidige activiteiten van de Provincie en de verwachtingen van stakeholders tot de volgende mogelijke (aanvullende activiteiten.)

- **Concretiseer:** De Provincie pakt al veel no-regret interventies op en legt via initiatieven als de Groeiagenda en de Ruimtelijk Economische Visie een stevige basis voor adaptieve en doorbraakmaatregelen. Er zijn echter kansen om dit verder te concretiseren. Zo kan de sectorale focus worden doorvertaald naar specifieke beroepsgroepen of typen bedrijvigheid waar knelpunten het grootst zijn. Het afwegingskader uit de 'license to operate' biedt hiervoor een waardevol startpunt. Ook kan de Provincie heldere keuzes maken over prioritaire regio's of clusters waarin samenwerking met gemeenten en bedrijven versterkt wordt.

- **Communiceer:** Veel van het provinciale beleid op dit terrein is impliciet en daardoor voor partners en burgers niet altijd zichtbaar. Terwijl de Provincie wél veel doet, van het stimuleren van huisvestingsoplossingen tot het agenderen van onderwijsaanpassing. Maak dit expliciet door bestaande activiteiten zichtbaar te maken, helder te communiceren over rollen en verwachtingen, en **arbeidsmigratie structureel op de agenda te zetten**. Het is geen deelonderwerp van economie of ruimte, maar een integraal thema dat op meerdere beleidstafels thuishoort (als hoofdonderwerp).
- **Intensiveer:** Tot slot kan de Provincie op onderdelen haar inzet intensiveren. Bijvoorbeeld door bestaande samenwerkingen met gemeenten, onderwijsinstellingen en werkgevers verder te verdiepen, of door extra capaciteit vrij te maken voor regie op arbeidsmigratie als samenhangend beleidsthema. Ook kan het zinvol zijn om structurele monitoring en kennisdeling rondom arbeidsmigratie te organiseren, zodat beleidskeuzes beter kunnen worden onderbouwd en bijgesteld. Door het bestaande fundament doelgericht te versterken, kan de Provincie haar regierol effectiever invullen en bijdragen aan een duurzame balans tussen economische groei, maatschappelijke draagkracht en ruimtelijke kwaliteit.

Conclusie

Conclusie inzet Provincie

Provincie kan een belangrijke impact hebben op het migratiedossier

Algemene conclusie uit het data- en deskonderzoek en scenariostudie is dat arbeidsmigratie in de toekomst noodzakelijk zal blijven om voldoende verdienvermogen te realiseren voor bestaanszekerheid van de inwoners van Zuid-Holland; om maatschappelijke voorzieningen te betalen en transitie te kunnen financieren voor behoud van toekomstige brede welvaart. Wel kan de inzet van arbeidsmigranten gericht op cruciale beroepen worden ingezet en zijn forse investeringen nodig in arbeidsproductiviteitsstijging om het aandeel (laagopgeleide) arbeidsmigranten te verminderen. Hiervan is wel de verwachting dat ze pas op de langere termijn renderen. De inzet van arbeidsmigranten wordt voornamelijk bepaald door de sectorstructuur. Zowel in aantallen als de verdeling laagopgeleide arbeidsmigranten ten opzichte van kenniswerkers. Over het algemeen is het goed te realiseren dat een derde van zowel laagopgeleide als hoogopgeleide kenniswerkers langer dan 5 jaar in Zuid-Holland woont en 30% tussen de 2-5 jaar. Dit geeft een andere blik op de 'tijdelijkheid' waar vaak van uitgegaan wordt.

De Provincie Zuid-Holland onderneemt in vergelijking met andere provincies al veel op het migratiedossier. Met name op ruimtelijk en procedureel vlak. Toch verwachten veel externe stakeholders dat de Provincie een (nog) meer verbindende, agenderende en coördinerende rol speelt. Dit heeft deels te maken met de onbekendheid met wat de Provincie allemaal al onderneemt en anderzijds dat er gevraagd wordt om breder te kijken dan de 'formele' rol van de Provincie. Daarnaast is de Provincie door haar schaal bij uitstek geschikt voor een overkoepelende rol, omdat het vraagstuk rondom arbeidsmigratie over de hele provincie speelt en niet enkel in een deelregio.

De verwachtingen ten aanzien van de rol van de Provincie richten zich op een viertal onderwerpen:

- **Regie op regionale samenwerking:** Stakeholders verwachten dat de Provincie partijen bij elkaar brengt rondom arbeidsmigratie, vergelijkbaar met regionale tafels. De Provincie kan hierbij haar netwerk en schaalvoordeel benutten om sectoren, gemeenten, werkgevers, woningcorporaties en onderwijsinstellingen bij elkaar te brengen. Deze regie kan bijdragen aan het ontwikkelen van gedeelde analyses, afwegingskaders en gezamenlijke strategieën per regio of sector. Daarbij is het belangrijk om arbeidsmigratie structureel en thematisch te verankeren in bestaande regionale overleggen op het gebied van economie, woningbouw, arbeidsmarkt en ruimte – en zo te voorkomen dat het versnipperd of incidenteel wordt opgepakt.
- **Ruimtelijke randvoorwaarden:** Treed faciliterend en oplossingsgericht op bij nieuwe huisvestingsvraagstukken. De Provincie vervult al een rol in het creëren van ruimtelijke randvoorwaarden voor adequate en toekomstbestendige huisvesting van arbeidsmigranten. Van haar wordt verwacht dat zij deze rol verder versterkt door actief mee te denken bij knelpunten in huisvestingsplannen, onder meer via een coördinerende inzet richting gemeenten. De Provincie kan naast kaders en modellen voor een integrale afweging van ruimteclaims, ook bijdragen aan het monitoren van ruimtelijke ontwikkelingen in relatie tot migratiedruk. Een proactieve en verbindende rol van de Provincie helpt om lokale en regionale partijen te ondersteunen en versnelling mogelijk te maken.

Conclusie inzet Provincie

Provincie kan een belangrijke impact hebben op het migratiedossier

Stimulering regionale economie: Maak strategische keuzes – samen met triple helix partners en gemeenten – over sectorale inzet van arbeidsmigranten, inclusief verbinding met Human Capital-opgaven en economische scenario's. Door op sectorniveau te concretiseren welke functies structureel moeilijk vervulbaar zijn, en welke innovaties op termijn oplossingen bieden, ontstaat ruimte voor gericht beleid op werving, scholing, bijscholing en het verbeteren van werk- en loopbaanperspectieven voor zowel arbeidsmigranten Nederlandse staatsburgers. Hierbij hoort ook aandacht voor onderbenutting van talent, zoals hoogopgeleide arbeidsmigranten die onder hun niveau werken. De Provincie kan hierin ondersteunen met kennis, cofinanciering en netwerkvorming.

Lobby en belangenbehartiging: Signaleer en agendeer richting het Rijk knelpunten. De Provincie Zuid-Holland kan een sterkere rol pakken in het signaleren, agenderen en gezamenlijk oplossen van knelpunten in landelijke regelgeving. Denk bijvoorbeeld aan wetgeving rond contractvormen (zoals de verplichte omzetting naar vaste contracten na drie jaar), huisvestingsnormen, of belemmeringen in taalonderwijs en diplomawaardering. Door signalen van werkgevers, gemeenten en onderwijsinstellingen te bundelen en landelijk te agenderen – eventueel via het IPO of samen met andere provincies – kan de Provincie bijdragen aan een realistischer en werkbaarder nationaal beleidskader. Ook hier geldt: expliciet maken wat al gebeurt, en actief regie nemen op het verzamelen en vertolken van regionale zorgen.

We hebben de verwachtingen van stakeholders en de expertise van Birch gecombineerd in drie soorten interventies: **no-regret; adaptief en doorbraak***. We hebben hierbij aangegeven wat de Provincie op dit moment al oppakt aan mogelijke interventies en waar er nog kansen liggen. De meeste voorgestelde interventies vallen onder de formele taak van de Provincie, maar op een paar vlakken adviseren we om ook onderdelen op te pakken op het sociale domein. Aangezien de Provincie haar eigen arbeidscapaciteit ook gericht moet inzetten, kan deze indeling ook beschouwd worden als middel om te prioriteren.

Op het gebied van no-regret maatregelen is de Provincie al zeer actief. Hier liggen kansen in het verdiepen van de samenwerking met partners door het afsluiten van convenanten, zoals met het bedrijfsleven, en een uitgebreidere inzet van communicatie. Dit laatste door het gesprek in de maatschappij te faciliteren over arbeidsmigratie en ten tweede door meer te communiceren over de eigen inzet van de Provincie op dit vraagstuk. Op het gebied van adaptieve en doorbraak-interventies heeft Zuid-Holland op verschillende vlakken al een stevige basis (zoals een Groeiagenda en Ruimtelijke Economische Visie) en andere middelen waarmee indirect, vanuit stimulerend oogpunt, richting gegeven kan worden aan arbeidsmigratie. Ook worden via de Human Capital Agenda knelpunten in arbeidscapaciteit gesignaleerd en loopt een International Talent Program. Waar nog kansen liggen is formuleren van concrete spreidingsdoelen van arbeidsmigranten over de provincie, systematisch afspraken maken over Goed Werkgeverschap en dit koppelen aan de ruimtelijke taak van de Provincie, bijvoorbeeld door convenanten af te sluiten. Ook kunnen LLO-programma's gericht worden op underemployment van arbeidsmigranten.

Conclusie inzet Provincie

Provincie kan een belangrijke impact hebben op het migratiedossier

Via de Ruimtelijke Economische Visie kan gestuurd worden op sectoren in relatie tot hun sociaal maatschappelijke impact t.o.v. arbeidsmigranten. Door de inzet van (een vorm van) Maatschappelijke Kosten-Baten Analyses bij de komst van nieuwe bedrijvigheid kan beter sturing gegeven worden aan de impact van de inzet arbeidsmigranten hierbij en welke maatregelen nodig zijn om negatieve effecten te remmen. Hieraan kunnen de convenanten over huisvesting en goed werkgeverschap worden gekoppeld. Tenslotte kan op een hoger niveau meer ingezet worden op gedeelde beleidsagenda's tussen Economische Zaken, SZW, VRO en de gemeenten.

We hebben de handelingsperspectieven huisvesting en ruimtelijke druk meer in detail uitgewerkt in Bijlage 6. Naast verschillende suggesties op gebiedstype-niveau zijn er ook kaders die gesteld kunnen worden voor huisvesting van arbeidsmigranten in meerdere gebieden, hierin wordt uitgegaan van het volgen van het SNF keurmerk en de adviezen uit rapport Roemer.

Bovenstaande inzet van de Provincie is gebaseerd op de formele rol en de mogelijkheid om ontwikkelingen te stimuleren. Hier zijn we in stimuleringsactiviteiten opgeschoven naar een niet formele taak in het sociale domein, omdat integraliteit van beleid noodzakelijk is om het migratiedossier goed op te pakken. Hiervoor zijn reeds bestaande middelen in te zetten, zoals de Human Capital Agenda en op andere gebieden de inzet van convenanten en gericht MKBA's uit te voeren.

Er zijn geen huidige/voorgestelde activiteiten van de Provincie in het onderzoek naar voren gekomen die geen toegevoegde waarde hebben. Wel is het goed om alert te zijn op tegenstrijdigheden, maar die zullen voor een groot deel weggenomen worden/voorkomen worden door te sturen op integraliteit van beleid.

Het mooiste is als alle bestaande en aanvullend voorgestelde interventies een plek krijgen in het beleid, maar als prioritering nodig is dan zijn de no-regret maatregelen het snelst effectief en daarom het beste om als eerste op te pakken. Vervolgens vragen maatregelen om adaptief te zijn of doorbraakinterventies om een politieke keuze. Als je het als Provincie voldoende vindt om zo flexibel mogelijk te *reageren* op ontwikkelingen, dan zijn de adaptieve maatregelen de eerst volgende die je in gang zet. Kies je er als Provincie echter voor om meer sturing te geven aan de inzet van arbeidsmigranten dan moeten de doorbraakmaatregelen prioriteit krijgen door te sturen op de sectorale samenstelling van de economie.

Al met al is onze conclusie dat we de kans zien dat de Provincie Zuid Holland een grotere rol pakt in het migratiedossier door de schaal waarop zij opereert, maar ook omdat de formele taken – huisvesting; ruimtelijke ordening/omgevingswet en economie/arbeidsmarkt - die onder de Provincie vallen ook echt het verschil kunnen maken bij dit vraagstuk.

Bijlagen

Bijlage 1 - Begrippenkader

Verschil in definities van belang voor het duiden van de opgave

- **Kennismigrant:** hoogopgeleide migrant die op basis van specialistische, technische of wetenschappelijke kennis in een ander land komt te werken. Het IND controleert of de hoogopgeleide kennismigrant een arbeidsovereenkomst heeft met een erkende werkgever en voldoet aan bepaalde inkomenseisen.
 - **Rijksoverheid:** een kennismigrant een hoog opgeleide immigrant is, “bijvoorbeeld een (gast)docent, een (wetenschappelijk) onderzoeker of een arts in opleiding.”
 - **CBS:** kennismigranten zijn hoogopgeleide vreemdelingen die een arbeidsovereenkomst bij een Nederlands bedrijf hebben, en daarbij een bepaald minimum brutosalaris verdienen dat gekoppeld is aan een leeftijdscategorie
 - **IND** hanteert normbedragen rondom het brutosalaris om deze groep migranten te onderscheiden van arbeidsmigranten.
- **Kenniswerker:**
 - **Adviesraad migratie:** onder de noemer Kenniswerkers vallen kennismigranten, internationale ondernemers, innovatieve startups en internationale studenten.
 - **CBS:** Migrant die hooggekwalificeerde arbeid verricht. Voor de toelating als kennismigrant gelden looneisen.
 - **NBBU:** Een kenniswerker is een (vaak hoogopgeleide) migrant die van buiten de EU naar Nederland komt om hier te komen werken. Een kenniswerker komt in Nederland werken vanwege zijn specialistische kennis.
- **Expat:** Volgens Van Dale iemand die voor werk tijdelijk in het buitenland woont. Maar over het algemeen wordt dat begrip te smal bevonden. NBBU beschrijft een Expat als iemand die voor een internationale organisatie werkt en van binnen of buiten de EU voor een bepaalde periode in Nederland wordt gestationeerd.
 - **NBBU:** Een expat is iemand die voor een internationale organisatie werkt en van binnen of buiten de EU voor een bepaalde periode in Nederland wordt gestationeerd.

Bijlage 2 - Interviewrespondenten

Organisatie
Ministerie van EZ
Ministerie van VRO
Ministerie van SZW
Provincie Zuid-Holland
Provincie Gelderland
Provincie Noord-Holland
Provincie Limburg
Gemeente Den Haag
Gemeente Rotterdam
Gemeente Westland
Universiteit Leiden
Erasmus School of Social and Behavioural Sciences
The Hague International Center
Rotterdam Partners

Organisatie
Kenniscentrum Arbeidsmigratie
Adviesraad Migratie
Sociaal-Economische Raad
Glastuinbouw Nederland
FME
Metaalunie
Dutch Fresh Port
Port of Rotterdam
Deltalinqs
ABU
FNV Expertteam Arbeidsmigratie
QuTech
InnovationQuarter
Economic Board Zuid-Holland
POLKA Centrum Den Haag

Bijlage 3 - EU Wetgeving (1)

Effect op rol van de Provincie

Wanneer nationaal beleid op gespannen voet staat met EU-wetgeving, plaatst dat provincies in complexe posities. Ze moeten enerzijds nationaal beleid uitvoeren en anderzijds voldoen aan EU regelgeving (wat vaak voorrang heeft).

- Provincies moeten EU-recht voorrang laten geven
- Conflicterend nationaal beleid kan de ruimte voor provincies om eigen beleid te ontwikkelen beperken, vooral als dit beleid in strijd is met EU-regels
- Risico op inbreukprocedures in geval dat EU regelgeving niet wordt nageleefd komt met juridische en financiële gevolgen.

Eerdere casussen in bijvoorbeeld Frankrijk en Duitsland tonen hoe de equivalenten van provincies zich daar gedroegen in hun rolopvatting rondom landelijk beleid wat in strijd is met EU regelgeving. In sommige gevallen **steunden** de regio's de nationale maatregelen, terwijl andere **regio's meer inclusieve en flexibele benaderingen** kozen, waarbij ze rekening hielden met lokale omstandigheden en de rechten van migranten. Met name regio's waar een hogere concentratie van migranten aanwezig waren, of migranten als essentieel werden geacht voor de lokale arbeidsmarkt, bepaalde de positie van de Provincie richting de nationale overheid.

- In lijn met de ontwikkelingen in Nederland, hebben Franse regionale overheden primair hun rol opgepakt op het gebied van integratie, huisvesting en werkgelegenheid. Zo werden er integratieprogramma's en huisvestingsprojecten opgezet, en werden maatregelen getroffen om de toegang van arbeidsmigranten tot de arbeidsmarkt te beperken, bijvoorbeeld door lokale werkzoekenden prioriteit te geven, werkvergunningen voor bepaalde migranten in te perken, en huisvesting voor nieuwkomers te beperken.
- In gevallen waarin regio's zich verzetten tegen nationale beleidsmaatregelen, gingen zij flexibeler om met het invullen van beleid. Sommige regio's kozen voor een gezamenlijk integratiebeleid, dat soms in strijd was met de nationale richtlijnen. Tegelijkertijd werden er regio's gevonden die juist investeerden in meer huisvesting voor migranten en vluchtelingen. Lokale overheden streden voor hogere budgetten en ontwikkelden lokaal beleid om migranten beter te ondersteunen.
- Wanneer steun voor migranten minder aantrekkelijk was, werd er vaak gekozen voor een sectorale aanpak, bijvoorbeeld in de technologie, gezondheidszorg en engineering, waarin specifieke migranten doelgericht werden ondersteund om tekorten in deze sectoren aan te vullen.

Bijlage 3 - EU Wetgeving (2)

Casus Hongarije, Polen, Duitsland en Frankrijk

- Hongarije voerde een streng migratiebeleid, waarbij asielzoekers alleen bij Hongaarse ambassades in Servië en Oekraïne asiel konden aanvragen. Mensen die de grens probeerden over te steken, werden zonder procedure teruggestuurd. In 2020 oordeelde het Europese Hof van Justitie dat Hongarije hiermee de EU-migratieregels schond. Omdat Hongarije onvoldoende verbeteringen doorvoerde, legde het Hof in juni 2024 een boete van 200 miljoen euro op, met een extra dwangsom van 1 miljoen euro per dag bij voortdurende overtredingen.
- Polen heeft de afgelopen jaren strengere eisen gesteld aan arbeidsmigranten, met name uit Oekraïne, wat betreft werkvergunningen en de rechten van migranten op de arbeidsmarkt. Het land heeft geprobeerd om de instroom van laaggeschoolde arbeidsmigranten te beperken, mede door het invoeren van restricties op tijdelijke werkvisa. Dit beleid is deels ingegeven door zorgen over de druk op de sociale voorzieningen en de woningmarkt. De Europese Commissie heeft Polen opgeroepen om te zorgen voor naleving van de EU-regels rond het vrije verkeer van werknemers, wat in dit geval de rechten van arbeidsmigranten zou kunnen schenden. Polen is drukke, tijdelijke maatregelen blijven treffen die mogelijk het recht op vrij verkeer beperken.
- Duitsland heeft in de afgelopen jaren ook geprobeerd het aantal werkzoekende migranten te reguleren door strengere eisen te stellen aan de huisvesting en integratie van arbeidsmigranten, vooral uit landen buiten de EU. Dit beleid richtte zich op het beter controleren van de instroom van arbeidsmigranten en het bieden van voldoende sociale voorzieningen en huisvesting, hetgeen een toenemende uitdaging bleek te zijn gezien de groeiende instroom. De EU heeft bezorgdheid geuit over de effectiviteit van Duitslands maatregelen om migranten te huisvesten en de sociale integratie te bevorderen. De Commissie heeft Duitsland gevraagd om met een inclusiever beleid te komen, waarbij migranten meer toegang krijgen tot huisvesting en sociale diensten.
- Frankrijk heeft in de afgelopen jaren geprobeerd de instroom van arbeidsmigranten te beperken door strengere criteria te hanteren voor het verlenen van werkvergunningen en het reguleren van de huisvesting van arbeidsmigranten. Er zijn strengere regels ingevoerd voor het verkrijgen van werk- en verblijfsvergunningen, vooral voor laaggeschoolde arbeidsmigranten uit landen buiten de EU, die moeilijker toegang hebben tot de Franse arbeidsmarkt en woonruimte. Frankrijk is bekritiseerd door de Europese Commissie omdat het beleid in strijd kan zijn met het vrije verkeer van werknemers binnen de EU, en het is verzocht om de toegang van migranten tot de arbeidsmarkt en huisvesting niet onterecht te beperken.

Bijlage 3 - EU Wetgeving (3)

Casus Denemarken, Oostenrijk en België rondom studenten

In 2021 beperkte **Denemarken** het aantal Engelstalige bachelor- en masterprogramma's fors, met als reden dat veel buitenlandse studenten na hun studie vertrokken zonder bij te dragen aan de Deense arbeidsmarkt. Het aantal opleidingen en opleidingsplaatsen werd ingeperkt om de instroom van internationale studenten te verminderen en de Deense welvaart te beschermen. De Europese Commissie uitte zorgen over mogelijke strijdigheid met het EU-recht, vooral met betrekking tot het vrije verkeer van personen en diensten. Hoewel de EU kritisch keek naar mogelijke discriminatie tussen Deense en buitenlandse studenten, werd Denemarken niet formeel teruggefloten. In 2023 versoepelde Denemarken het beleid, zonder EU-interventie, mede **door het toenemende tekort aan arbeidskrachten en het besef dat internationale studenten hierin een essentiële rol speelden**.

Oostenrijk zag een sterke toename van buitenlandse studenten, vooral uit Duitsland, in medische opleidingen, wat leidde tot zorgen over capaciteit en financiering. Om dit te beperken, stelde Oostenrijk een quotum in, met bijvoorbeeld een limiet van 20% buitenlandse studenten in medische faculteiten. De Europese Commissie startte een **inbreukprocedure**, omdat deze quota in strijd waren met het EU-recht, met name non-discriminatie en vrij verkeer. In 2005 oordeelde het EU-Hof dat de maatregelen **discriminerend en onverenigbaar** met het EU-recht waren.

In de Franstalige gemeenschap van **België** groeide het aantal buitenlandse studenten, vooral uit Frankrijk, in medische en paramedische opleidingen, wat leidde tot zorgen over onderwijskwaliteit en werkgelegenheid voor lokale studenten. In 2006 werd een decreet ingevoerd dat 70% van de inschrijvingen voorbehouden moest zijn aan studenten die minstens drie jaar in België woonden. De Europese Commissie achtte **dit in strijd met het EU-recht**, specifiek het vrije verkeer en non-discriminatie. In 2007 volgden **juridische stappen** tegen België.

De voorbeelden van Oostenrijk, België en Denemarken laten zien dat nationale maatregelen om de instroom van buitenlandse studenten te beperken regelmatig op gespannen voet staan met EU-regelgeving.

Bijlage 4 - Rol van de Provincie (1)

Rollen en taken van de Provincie

Een Provincie heeft vanuit de grondwet verschillende taken waaraan zij verplicht is te voldoen:

Naast het uitvoeren van nationale wetten, vallen de volgende domeinen tot de kerntaken van de Provincie:

- Ruimtelijke ordening
- Natuur, milieu, water en landschap
- Verkeer en vervoer
- Stimulering van regionale economie
- Welzijn en cultuur
- Toezicht op gemeenten en waterschappen

Er zijn al verschillende wet- en regelgevingen die van toepassing zijn in de context van arbeidsmigratie:

- **Wmo** regelt de ondersteuning voor mensen met een beperking en andere kwetsbare groepen. Daaronder kunnen ook arbeidsmigranten worden verstaan. Dit betreft echter wel een specifieke groep: gemeenten zijn vanaf dag één verplicht om EU-burgers Wmo-zorg te verlenen. Een uitzondering hierop is de maatschappelijke opvang. Wat dat betreft geldt de verplichting voor gemeenten pas na drie maanden, tenzij iemand vanwege huiselijk geweld aanspraak maakt op de opvang. Maar ook na drie maanden wordt Wmo weinig tot niet verstrekt aan arbeidsmigranten omdat mensen die hun thuissituatie hebben verlaten om op zoek te gaan naar werk geen aanspraak kunnen maken op Wmo.

- **Wet arbeidsmarkt in balans (WAB)**. Sinds 2019 is deze wet aangenomen en sinds 2020 in werking met als doel om het aantrekkelijker te maken voor werkgevers om vaste contracten aan te bieden en daarmee flexwerkers meer zekerheid te geven. Gevolg lijkt te zijn dat steeds meer werkvergunningen worden afgegeven via de A1 regeling aan personen buiten de EER zoals Oekraïne, Turkije, Georgië, etc. bedrijven waarvoor ze formeel werken, zijn gevestigd in Oost-Europa. Door personeel tijdelijk uit te lenen worden ze uitbetaald door een buitenlands bedrijf. ABU is het er mee eens. Kans op malafide constructies volgens hun vergroot.
- **Wet arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de EU (WagwEU)**. Wet die geldt voor bedrijven uit andere EU-landen die tijdelijk hun personeel in Nederland een klus komen verrichten. Uitzendkrachten uit de EU die in Nederland werken, hebben gelijk recht op alle Nederlandse arbeidsvoorwaarden. Alleen niet op aanvullend pensioen en bescherming bij ontslag. Voor uitzendkrachten geldt dus geen 'wachttijd' van 12 maanden.

Veel van de **landelijke wetten** die relevant zijn in de context van arbeidsmigratie, bevatten echter geén expliciete of directe rol voor provincies of gemeenten.

Bijlage 4 - Rol van de Provincie (2)

Ruimtelijke Ordening (indirect) van invloed op arbeidsmigratie

Van alle taken is de invloed die ruimtelijke ordening kan hebben op arbeidsmigratie het meest evident: provincies bepalen waar steden en dorpen kunnen uitbreiden en waar bedrijventerreinen en kantorenparken mogen komen. Dit beïnvloedt de beschikbaarheid van werkplekken en woonruimte, wat arbeidsmigranten kan aantrekken naar regio's met nieuwe werkgelegenheid of woningbouw.

Nog indirecter, maar zeker van invloed, zijn andere taken. Denk bijvoorbeeld aan **infrastructuur**: Provincies zorgen voor de aanleg en het onderhoud van provinciale wegen, fietspaden en bruggen. Goede infrastructuur maakt regio's beter bereikbaar voor arbeidsmigranten, wat hen kan aanmoedigen zich te vestigen in goed verbonden gebieden. Bij **toezicht op gemeenten** houden provincies toezicht onder andere bij begrotingen en jaarrekeningen. Dit geeft hen invloed op gemeentelijke dienstverlening, zoals betaalbare woningen en werkgelegenheidsprogramma's, wat aantrekkelijk kan zijn voor arbeidsmigranten. Daarnaast is het **stimulering van regionale economie** een rol: provincies spelen een rol in het stimuleren van de regionale economie door het aantrekken van bedrijven, investeren in infrastructuur en het ontwikkelen van regionale economische initiatieven. Dit kan de werkgelegenheid vergroten en arbeidsmigranten aantrekken naar economische hubs in de regio.

De meest **directe impact** die een Provincie daarentegen kan hebben op arbeidsmigratie is door uitvoering te geven aan de wet op **ruimtelijke Ordening** (volgende pagina's), ofwel de Omgevingswet (sinds 2024).



Ruimtelijke ordening



Natuur, milieu, water en landschap



Verkeer en vervoer



Stimulering van regionale economie



Welzijn en cultuur



Toezicht op gemeenten en waterschappen

Bijlage 5 - Voorbeelden (1)

Voorbeelden bieden inspiratie en benchmarking

Noord-Brabant	Limburg	Amsterdam en Noord-Holland	Westland
• De Provincie had proactief en structureel beleid op arbeidsmigratie, met eigen provinciale initiatieven en regionale samenwerking. • Met dat beleid vervulde de Provincie een sterke regierol in overlegstructuren. • Koppeling van economische ontwikkeling aan migratiebehoefte. • Succesvolle expatcentra zoals in Brainport Eindhoven, met campagnes voor techniek en lobby voor internationale vakkrachten.	• Werkt aan provinciale visie met duidelijke ruimtelijke kaders. • Investeren in kennis en data-analyses, scenarioverkenningen als basis voor beleid. • Investeren in structureel overleg met triple helix vraagt lange adem, maar goede plek om gezamenlijke visie op te stellen en te monitoren. • Durven agenderen van het thema op provinciaal niveau.	• Sterke regiobranding voor kennisinstroom en expats (“Amsterdam Area”). • Samenwerking rond internationaal talent en scale-ups, al is interstedelijke samenwerking niet vanzelfsprekend.	• Voorbeeld van goede registratie en samenwerking met uitzenders: inzicht in verblijfsduur, bonafide/malafide partijen.

Bijlage 5 - Voorbeelden (2)

Deep Dive Brabant

Interviewrespondenten refereerden aan de aanpak van Noord-Brabant als voorbeeld van beleidsontwikkeling op arbeidsmigratie.

Wat is ondernomen en wat was de rol van de Provincie?

De Provincie heeft zich met name gefocust op een **faciliterende en aanjagende rol**, met de nadruk op regionale samenwerking en gemeentelijke beleidsontwikkeling. Belangrijke activiteiten en resultaten waren onder andere:

- **Stimuleren van gemeentelijk beleid:**
 - Aantal gemeenten met een actuele visie op arbeidsmigratie steeg van 6 (2019) naar 30 (2021).
 - Nog eens 20 gemeenten zijn bezig met een actualisatie.
- **Versterken van regionale samenwerking:**
 - In 6 van de 7 regio's is samenwerking tot stand gekomen
 - In 4 regio's zijn (concept)afspraken gemaakt op intergemeentelijk niveau.
- **Netwerkvorming en kennisdeling:**
 - Organisatie van regiotafels in vrijwel alle regio's
 - Opbouw van regionale en Brabant brede netwerken.
- **Kennisontwikkeling:**
 - Verkenning naar een Migratie Informatie Punt en bijbehorende informatievoorziening en scenario's.
- **Bestuurlijke afstemming:**
 - Oprichting van een Bestuurlijk Platform Arbeidsmigratie (vier bijeenkomsten), hoewel dit nog niet tot concrete afspraken leidde.

Sterke punten van de aanpak

- **Bottom-up werkwijze:** Er is sterk ingezet op draagvlak en initiatieven vanuit de regio's zelf.
- **Verbindende rol van de Provincie:** De Provincie werd gewaardeerd als aanjager en ondersteuner.
- **Goede schaalniveaukeuze:** De focus op lokale en regionale samenwerking bleek effectief.
- **Agenderende kracht:** De Provincie heeft het onderwerp op de bestuurlijke agenda gekregen.

Wat kan beter? Aandachtspunten en leerpunten

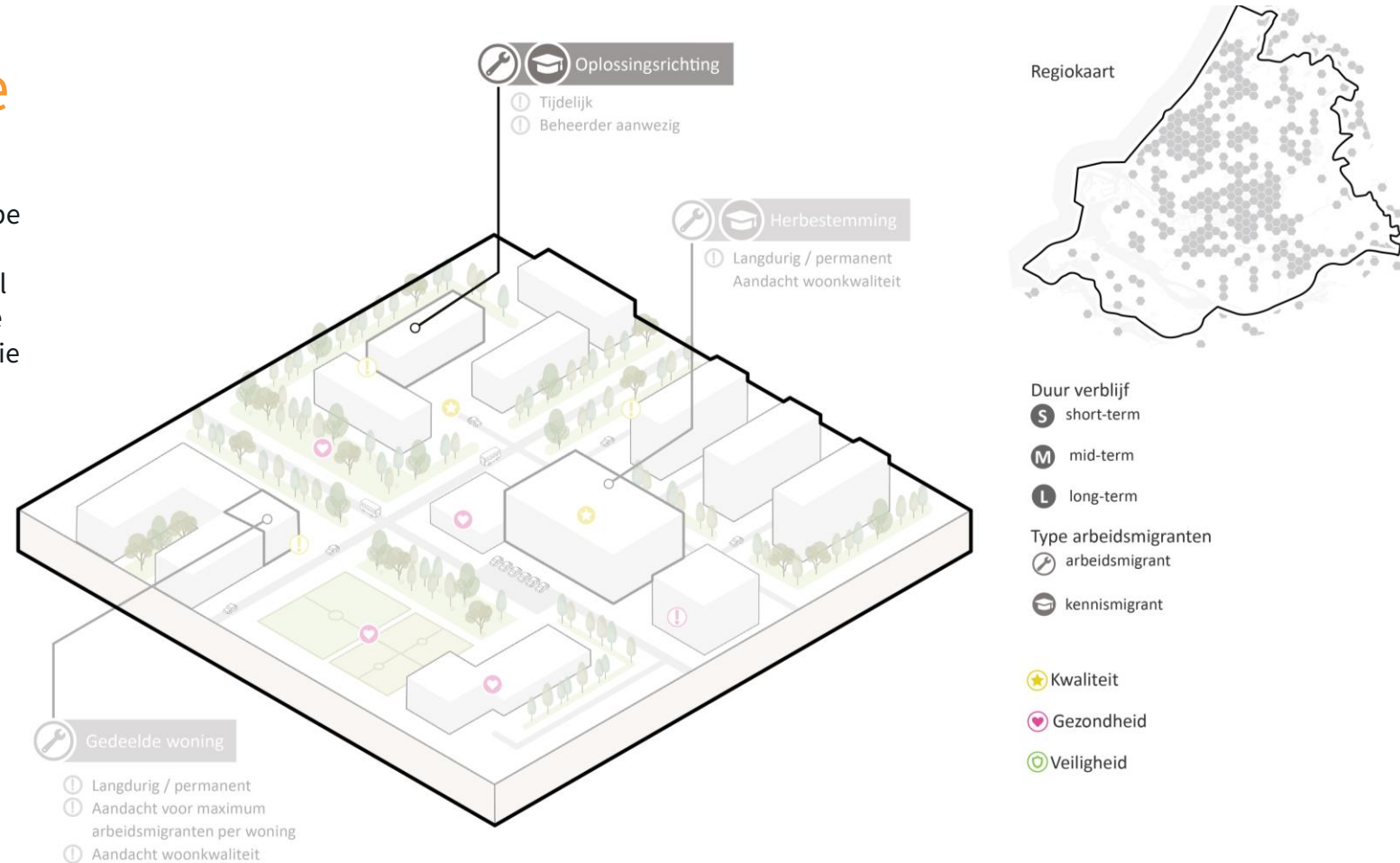
De evaluatie van het beleid in Brabant wijst ook op verschillende knelpunten en verbetermogelijkheden. Zo was de bestuursopdracht inhoudelijk niet helder uitgewerkt. Ook was de positie van het provinciale kernteam kwetsbaar. Er was sprake van wisselende politieke accenten en onduidelijkheden over verantwoordelijkheden tussen reguliere beleid en bestuursopdracht. De urgentie werd niet in alle bestuursperiodes even zwaar gewogen. Daarnaast waren de kwaliteit van huisvesting, het grote aantal uitzendbureaus, het belang van registratie, gezondheid en welzijn van arbeidsmigranten andere knelpunten.

Bijlage 6 – Factsheets Ruimte (1)

Factsheets per gebiedstype

Op de volgende pagina's staat in verschillende factsheets beschreven wat de rol van de Provincie is en wat per gebiedstype oplossingsrichtingen en sturingsmogelijkheden zijn. Per gebiedstype wordt daarnaast kort toegelicht wat de Provincie al doet met betrekking tot huisvesting (van arbeidsmigranten). De gebiedstypen zijn gebaseerd op de huidige woon- en werklocatie van kennis- en arbeidsmigranten.

(Hoog)stedelijk, woonwijk, campus, transformatiegebied, bedrijventerrein, greenport, agrarisch overig



Bijlage 6 – Factsheets Ruimte (2)

(Hoog)stedelijk gebied

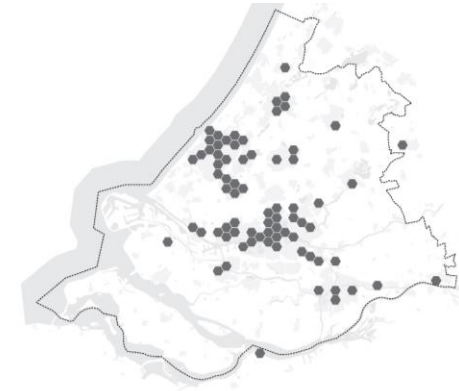
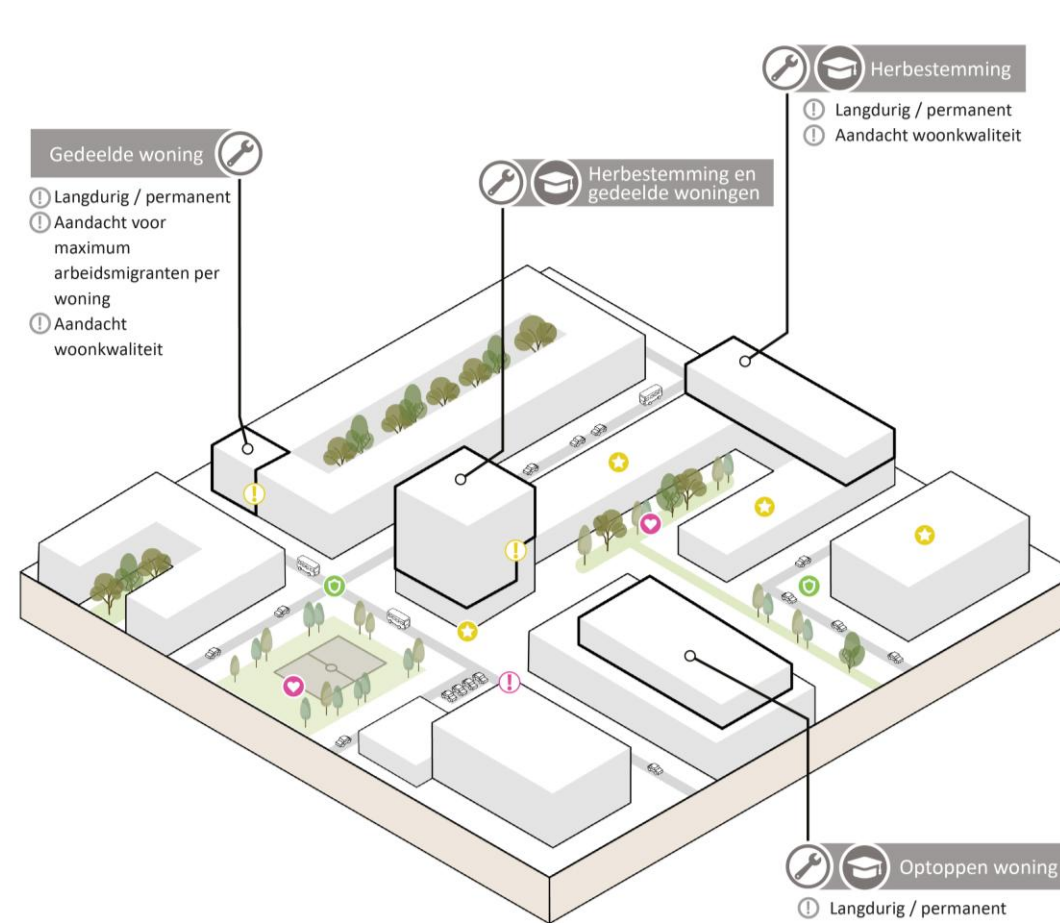
stedelijke centra, vooroorlogse wijken Rotterdam en Den Haag

Beleid Provincie

De Provincie zet momenteel in op het waar mogelijk veranderen van leegstaande kantoren naar andere functies zoals wonen. Hierdoor ligt er al ruimte om meer arbeidsmigranten en kenniswerkers in herbestemde kantoren te huisvesten. Daarnaast ligt er ruimte om een tijdelijke flexibele schil van huurwoningen (flexwoningen) te bouwen voor arbeidsmigranten. Er kan worden gestuurd in de regelgeving omtrent de maximale duur van deze flexwoningen (momenteel vaak 10 jaar). Als laatste ligt er binnen de provincie een grote potentie om op te toppen (rapport Optoppen, aanplakken en uitplinten in naoorlogse wijken). De Provincie kan deze projecten aanjagen en partijen zoals gemeentes en corporaties helpen om knelpunten zo veel mogelijk weg te nemen en daarnaast sturen om specifiek meer arbeidsmigranten hierin te huisvesten, iets wat momenteel niet specifiek gedaan wordt.

Leefbaarheid

- Algemene regelgeving volgen
- Mix van doelgroepen (integratie)
- Nabij voorzieningen en OV
- Buurtbewoners betrekken



Duur verblijf

S M L

Type arbeidsmigranten



Kwaliteit

- Let op woonkwaliteit, toets op het keurmerk en verbind met de bestaande buurt en buurtbewoners door deze te betrekken bij planvorming.
- Nieuwe bewoners maken gebruik van nabijgelegen hoogwaardige stedelijke voorzieningen.

Gezondheid

- Let er op dat bij verdichting ook nieuwe voorzieningen worden toegevoegd voor zowel huidige als nieuwe bewoners.
- Nieuwe bewoners maken gebruik van bestaande voorzieningen voor onder andere sport en zorg.

Veiligheid

- Zet in op naleving en handhaving van de keurmerken omtrent huisvesting (van arbeidsmigranten).
- Individuele huisvesting voor arbeidsmigranten geeft gevoel van privacy. Binnenstedelijke locaties zijn vaak goed bereikbaar voor hulpdiensten.

Defacto

urbanism

Birch

Bijlage 6 – Factsheets Ruimte (3)

Woonwijk

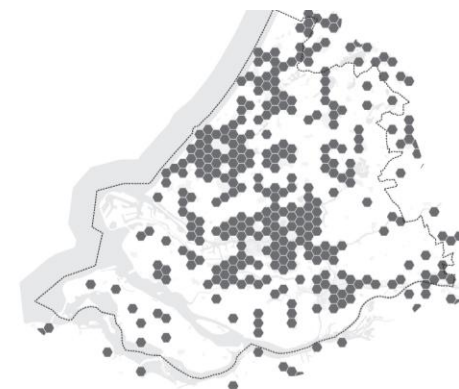
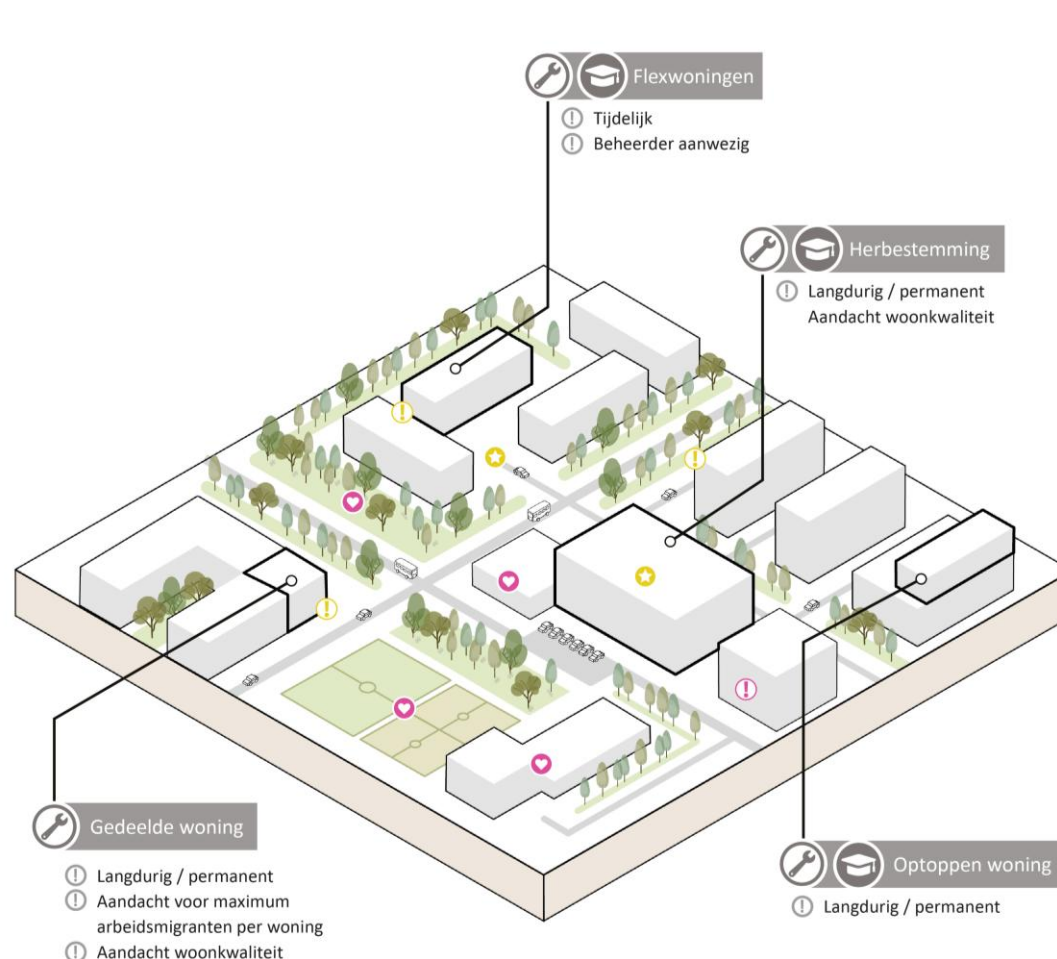
o.a. kleinere kernen, naoorlogse wijken

Beleid Provincie

Er ligt ruimte om een tijdelijke flexibele schil van huurwoningen (flexwoningen) te bouwen voor arbeidsmigranten. Er kan worden gestuurd in de regelgeving omtrent de maximale duur van deze flexwoningen (momenteel max. 10 jaar). Daarnaast kunnen permanente woningen worden gebouwd ten behoeve van verdichting of vernieuwing van buurten met een verouderde woningvoorraad. De provincie kan sturen op het mengen van doelgroepen bij nieuwbouw of het bouwen voor specifieke doelgroepen zoals arbeidsmigranten. Als laatst ligt er binnen de provincie een grote potentie om op te toppen en te sturen in het huisvesten van arbeidsmigranten hierin (zie factsheet [hoogstedelijk gebied](#)).

Leefbaarheid

- Algemene regelgeving volgen
- Mix van doelgroepen (integratie)
- Let bij verdichting op behoud van groen
- Langer verblijf ten behoeve van integratie
- Buurtbewoners betrekken



Duur verblijf



Type arbeidsmigranten



★ Kwaliteit

① Let op woonkwaliteit, toets op het keurmerk en verbind met de bestaande buurt en buurtbewoners door deze te betrekken bij planvorming.
② Nieuwe plannen bieden kansen voor kwaliteitsimpulsen voor de buurt.

♥ Gezondheid

① Let er daarom op dat bij verdichting ook nieuwe voorzieningen worden toegevoegd voor zowel huidige als nieuwe bewoners.
② Nieuwe bewoners maken gebruik van bestaande voorzieningen voor onder andere sport en zorg.

🛡️ Veiligheid

① Zet in op naleving en handhaving van de keurmerken omtrent huisvesting (van arbeidsmigranten).
② Individuele huisvesting voor arbeidsmigranten geeft gevoel van privacy.

Bijlage 6 – Factsheets Ruimte (4)

Campus

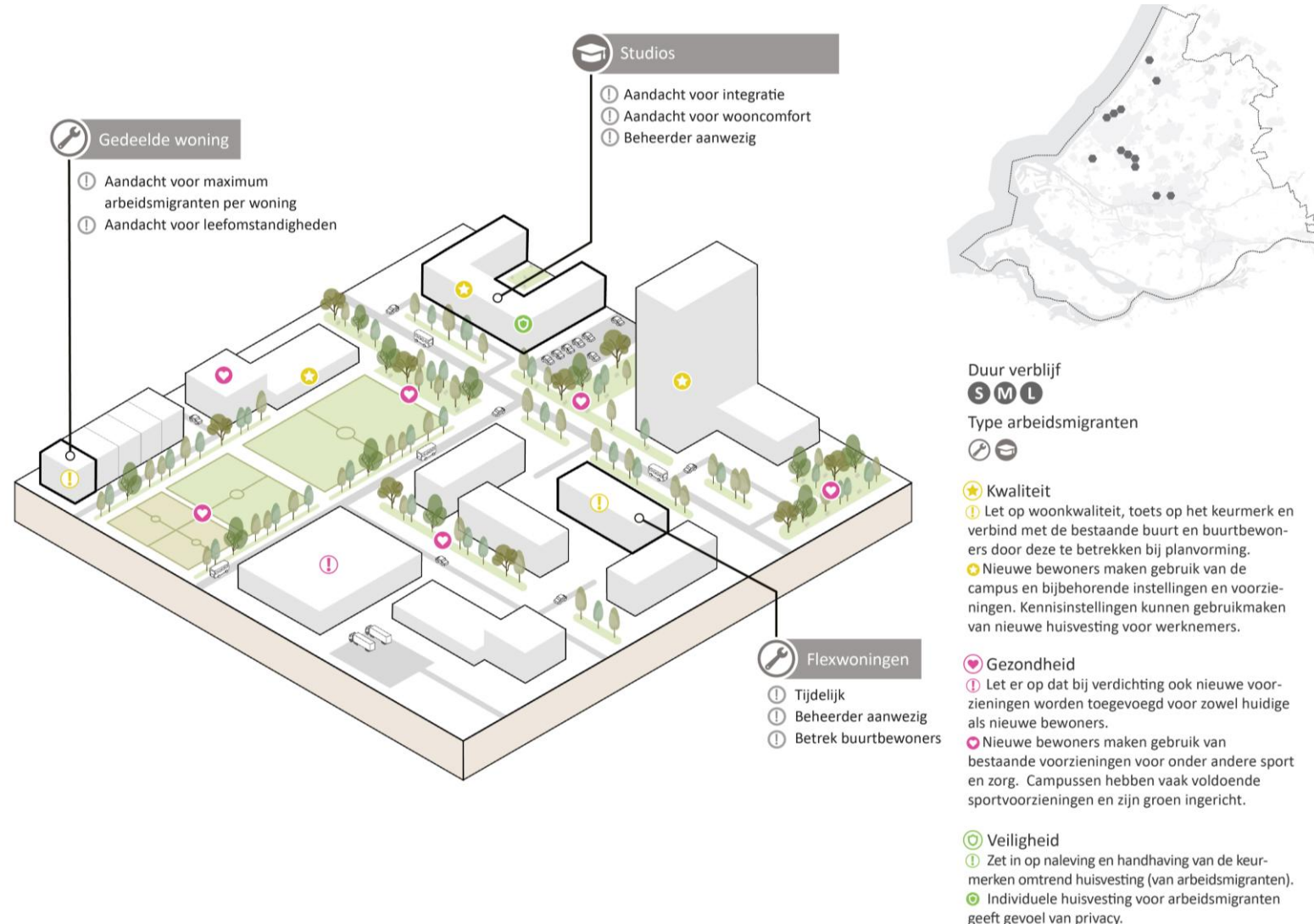
volwassen campussen en clusters rond innovatieve hotspots

Beleid Provincie

Momenteel vallen campussen onder het beleid van bedrijventerreinen. Bij de herziening van het omgevingsbeleid wordt nieuw beleid ontwikkeld betreffend huisvesting op campussen, met name gericht op kenniswerkers. Er liggen vanuit de provincie wensen om campussen te versterken door middel van woningbouw. Kenniswerkers zijn hier al een belangrijke doelgroep en ook arbeidsmigranten kunnen door het mixen van doelgroepen hier een plek krijgen. De Provincie kan sturen op het bouwen van woningen voor specifieke doelgroepen op campussen of het specifiek mengen van doelgroepen waaronder kenniswerkers en arbeidsmigranten.

Leefbaarheid

- Algemene regelgeving volgen
- Mix van doelgroepen (integratie)
- Nabij voorzieningen en OV
- Huisvesting nabij werk (kenniswerkers)



Bijlage 6 – Factsheets Ruimte (5)

Transformatiegebied

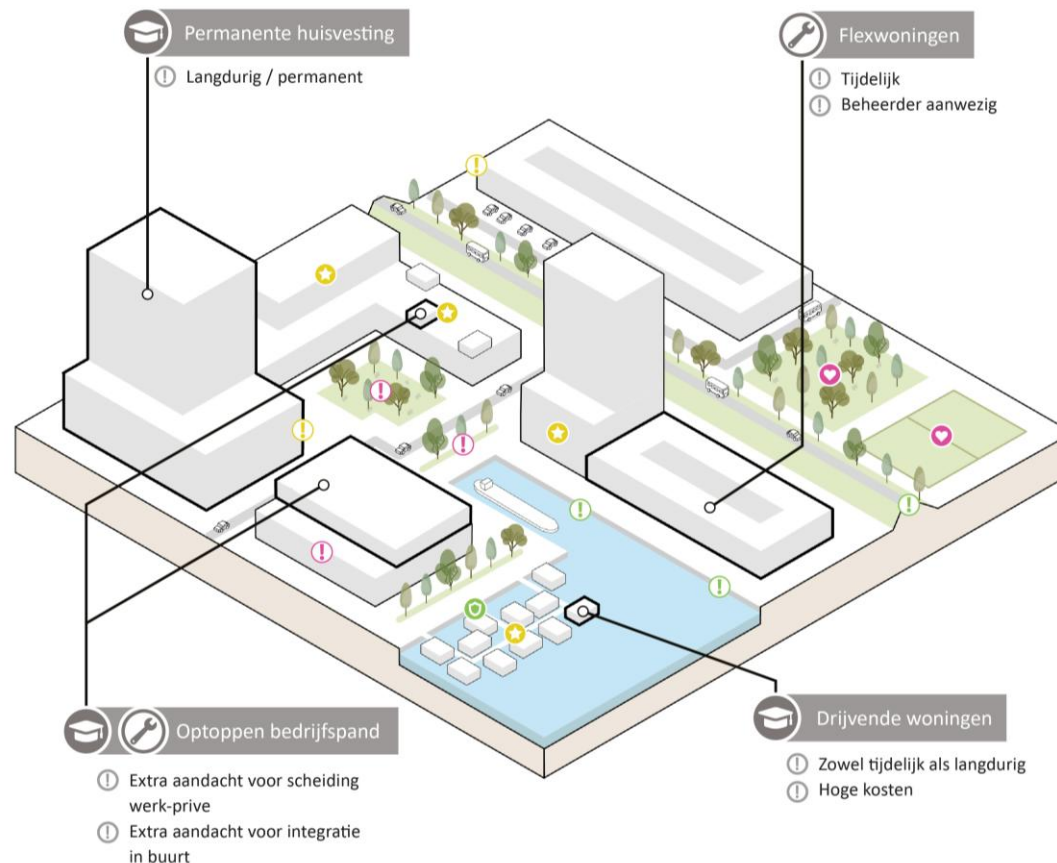
herontwikkeling zoals bijv. in de stadshavens van Rotterdam

Beleid Provincie

Er zijn bedrijventerrein-locaties aangewezen in en nabij stedelijk gebied waar andere functies passender zijn. Hier kan er een mix ontstaan tussen woningbouw en bedrijvigheid. De Provincie zet in op intensieve benutting van de ruimte en bundeling van verstedelijking, infrastructuur, voorzieningen en economische activiteiten. Arbeidsmigranten kunnen in deze gebieden bijvoorbeeld gehuisvest worden op loods en of in flexwoningen waar dit in de fasering van de herontwikkeling passend is. Ook kan in deze gebieden permanente huisvesting worden gerealiseerd voor zowel kenniswerkers als arbeidsmigranten met langer verblijf.

Leefbaarheid

- Algemene regelgeving volgen
- Mix van doelgroepen (integratie)
- Aandacht voldoende voorzieningen
- Let bij buitendijkse gebieden op waterveiligheid
- Buurtbewoners betrekken



Duur verblijf

S M L

Type arbeidsmigranten



★ Kwaliteit

① Let op woonkwaliteit, toets op het keurmerk en verbind met de bestaande buurt en buurtbewoners door deze te betrekken bij planvorming.

★ Nieuwe bewoners maken gebruik van voorzieningen omliggende wijken en kunnen tijdelijk gehuisvest worden bij gebiedsontwikkeling.

♥ Gezondheid

① Let er op dat bij verdichting ook nieuwe voorzieningen en groen worden toegevoegd zodat naast verdichting ook vergroening plaatsvindt

♥ Nieuwe bewoners maken gebruik van voorzieningen van omliggende wijken.

🛡️ Veiligheid

① Zet in op naleving en handhaving van de keurmerken omtrend huisvesting (van arbeidsmigranten). Geef extra aandacht aan waterveiligheid.

🛡️ Individuele huisvesting voor arbeidsmigranten geeft gevoel van privacy.

Defacto

urbanism

Birch

Bijlage 6 – Factsheets Ruimte (6)

Bedrijventerrein

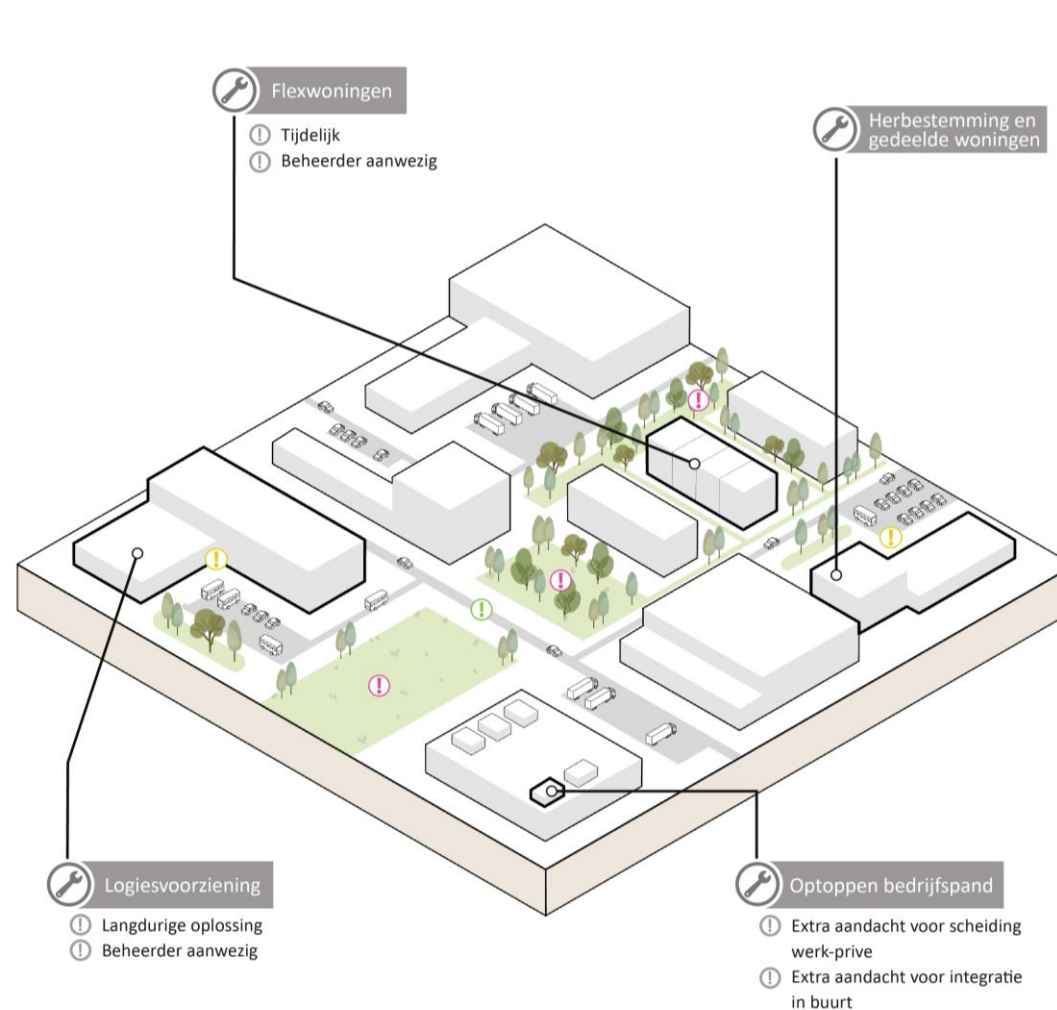
voornamelijk aan stads- en dorpsranden

Beleid Provincie

De Provincie moedigt meervoudig ruimtegebruik op bedrijventerreinen aan, huisvesting op bedrijfspanden wordt momenteel onder zeer strenge voorwaarden toegestaan. Waar dit mogelijk is kan huisvesting van arbeidsmigranten namelijk gecombineerd worden met bedrijvigheid met een lagere of middelhoge milieucategorie (1, 2, 3). Huisvesting van arbeidsmigranten is ook toegestaan op plekken die niet geschikt zijn voor bedrijvigheid, mits de bedrijfsvoering van omliggende bedrijven niet wordt beperkt en het leefklimaat voldoende is. Op deze locaties kan bijvoorbeeld gedacht worden aan herbestemming van bedrijfspanden of flexwoningen. Onder huidige regelgeving kunnen arbeidsmigranten voor maximaal 10 jaar gehuisvest worden op bedrijventerreinen.

Leefbaarheid

- Algemene regelgeving volgen
- Aandacht voor scheiding woon-werk en voldoende afstand van bedrijven met milieucategorie 3
- Aandacht voldoende voorzieningen
- Vergroening om hittestress te voorkomen
- Risico op isolatie en beperkte integratie



Duur verblijf

S M L

Type arbeidsmigranten



★ Kwaliteit

⚠ Hoog risico op isolatie en beperkt integratie. Weinig tot geen voorzieningen nabij en bewoners zijn afhankelijk van auto- of busvervoer.
⚠ Let op woonkwaliteit en toets op het keurmerk

💖 Gezondheid

⚠ Beperkte groen- en sportvoorziening. Verbeteren van de leefomgeving ten behoeve van de gezondheid vraagt in deze gebieden om significante investering en gebruikmaken van voorzieningen van omliggende gebieden is vaak beperkt.

🛡️ Veiligheid

⚠ Er is in deze gebieden niet gerekend op bereikbaarheid hulpdiensten voor bewoners.
🟢 Zet in op naleving en handhaving van de keurmerken omtrent huisvesting (van arbeidsmigranten).

Bijlage 6 – Factsheets Ruimte (7)

Greenports

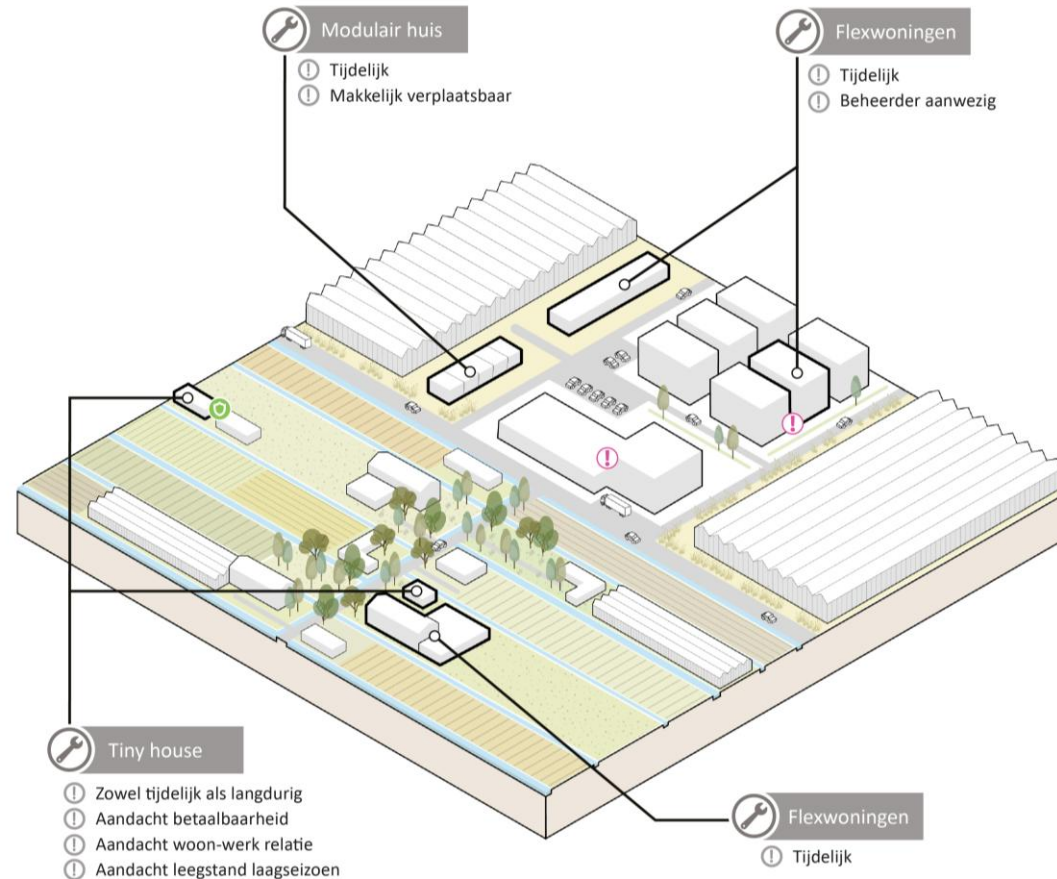
glastuinbouw, bollenteelt en omgeving Boskoop (boomteelt)

Beleid Provincie

In de Greenports in de provincie zet de Provincie zich in voor goede huisvesting van arbeidsmigranten in het belang van de tuinbouwketen. In de Greenports kan gebouwd worden ten behoeve van short- en midstay huisvesting voor arbeidsmigranten, hierbij gaat het om woningen voor maximaal 15 jaar. Dit kan gedaan worden op de percelen van en in samenwerking met de werkgevers bijvoorbeeld in de vorm van flexwoningen of tiny-houses. Het is niet mogelijk om kassen te hergebruiken als woning.

Leefbaarheid

- Algemene regelgeving volgen
- Huisvesting nabij werk
- Aandacht voor scheiding woon-werk
- Aandacht voldoende voorzieningen
- Risico op isolatie en beperkte integratie



Duur verblijf



Type arbeidsmigranten



Kwaliteit

ⓘ Let op woonkwaliteit en toets op het keurmerk

Gezondheid

ⓘ Geef extra aandacht aan mentaal welzijn in verband met de woon-werk relatie en let op voldoende sportvoorzieningen.

ⓘ Bouw nieuwe woningen indien mogelijk nabij voorzieningen voor onder andere zorg en sport.

Veiligheid

ⓘ Zet in op naleving en handhaving van de keurmerken omtrent huisvesting (van arbeidsmigranten).

ⓘ Individuele huisvesting voor arbeidsmigranten geeft gevoel van privacy.

Bijlage 6 – Factsheets Ruimte (8)

Overig agrarisch gebied

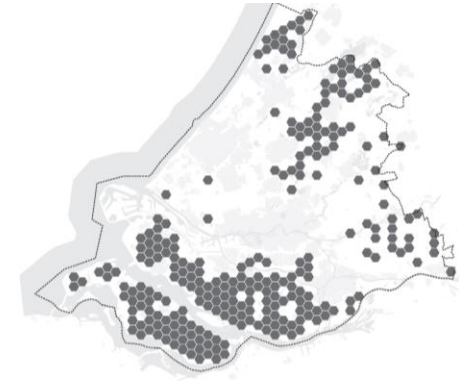
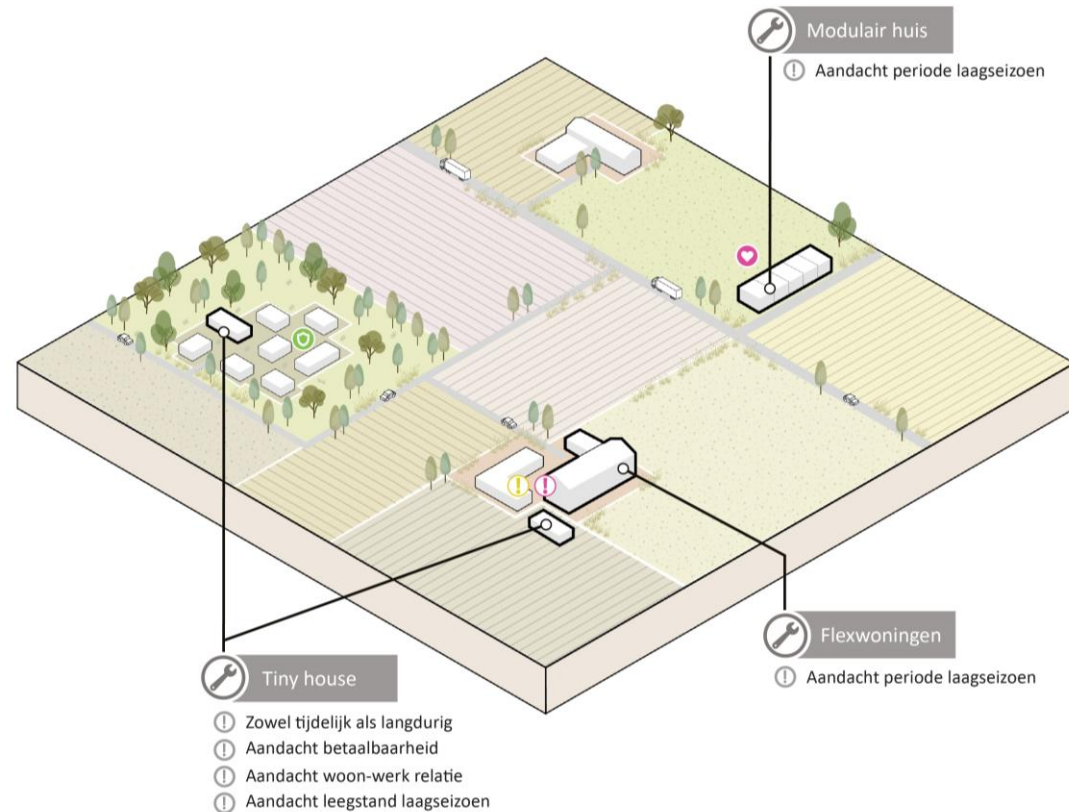
landelijk gebied met seizoensarbeid

Beleid Provincie

Bij een piekbehoefte kan momenteel tijdelijke huisvesting van arbeidsmigranten worden gerealiseerd voor maximaal drie maanden. Dit kan bij het bedrijf dat deze arbeidskrachten nodig heeft. Het is van belang dat de huisvesting geen belemmering vormt voor de bedrijfsvoering in de omgeving. In deze gebieden kan de Provincie sturen op tijdelijke modulaire huisvesting of huisvesting in nabijgelegen kernen in het piekseizoen.

Leefbaarheid

- Algemene regelgeving volgen
- Huisvesting nabij werk
- Aandacht voor scheiding woon-werk
- Aandacht voldoende voorzieningen
- Risico op isolatie en beperkte integratie



Duur verblijf



Type arbeidsmigranten



★ Kwaliteit

⚠ Let op woonkwaliteit en toets op het keurmerk

♥ Gezondheid

⚠ Geef extra aandacht aan mentaal welzijn in verband met de woon-werk relatie en let op voldoende sportvoorzieningen.

♥ Nieuwe bewoners kunnen gebruik maken van de openheid van het landschap

🛡️ Veiligheid

⚠ Zet in op naleving en handhaving van de keurmerken omtrend huisvesting (van arbeidsmigranten).

🟢 Individuele huisvesting voor arbeidsmigranten geeft gevoel van privacy.

Bijlage 7 – Variatie arbeidsproductiviteit binnen sectoren

Toegevoegde waarde per werknemer per jaar van achterblijvers (minst productieve 10%), mediane bedrijf en koplopers (meest productieve 10%) per grootteklasse en sector (2021), *in duizend euro*. Dit betreft een selectie van de sectoren die in de oorspronkelijke brontabel worden weergegeven.

Sector	Microbedrijf			Kleinbedrijf			Middenbedrijf		
	Achterblijvers	Mediaan	Koplopers	Achterblijvers	Mediaan	Koplopers	Achterblijvers	Mediaan	Koplopers
Voedings- en genotmiddelenindustrie	6	45	127	35	65	143	43	84	189
Elektrotechnische- en machine-industrie	0	70	156	51	85	154	61	93	168
Algemene bouw en projectontwikkeling	16	83	229	49	83	157	69	107	201
Grond-, water- en wegenbouw	36	77	158	51	83	135	62	91	.
Gespecialiseerde bouw	32	75	160	50	74	121	56	81	118
Vervoer over land, post, koeriers	29	70	167	40	76	128	48	77	110
Overig vervoer en opslag	24	89	311	34	93	256	46	86	259
Logiesverstreking	5	39	130	13	38	90	8	44	81
Eet- en drinkgelegenheden	10	30	65	19	35	57	21	40	59
IT- en informatiedienstverlening	7	58	156	36	77	151	50	91	170
Schoonmaakbedrijven, hoveniers e.d.	21	59	127	29	48	87	35	47	82
Architecten-, ingenieursbureaus e.d.	28	67	146	40	73	127	58	83	127

Colofon

Publicatie: juni 2025

Auteurs Birch:

Saskia Vogelaar - saskia.vogelaar@birch.nl

Bram Schoenmakers

Jeroen Stellmacher

Sara Dzafic

Auteur Defacto:

Hidde van Beek

Web:

www.birch.nl

Onder begeleiding van Provincie Zuid-Holland:

Cees-Jan van Overveld

Barbara Lubbers

De standpunten in dit rapport zijn die van de auteurs en vertegenwoordigen niet noodzakelijkerwijs die van de Provincie Zuid-Holland.